Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7300**

18. Wahlperiode 19.01.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsbericht 2014 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen

mit

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsübersicht

Seite

Stellungnahme der Bundesregierung III

Tätigkeitsbericht 2014 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen 1

Vorwort 3

Inhaltsverzeichnis 5

I Marktentwicklung 9

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors 10

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt 15

C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt 17

D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise 21

E Eisenbahnrechtliche Vorschriften 34

II Tätigkeiten. 37

A Marktbeobachtung 38

B Zugang zu Schienenwegen 39

C Zugang zu Serviceeinrichtungen 52

D Prüfung von Entgelten 61

E Ausgewählte gerichtliche Verfahren 70

F Internationale Zusammenarbeit 77

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 18. Januar 2016 gemäß § 14b Absatz 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes.

Seite

III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick 84

A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur 85

B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen – Neues Preissystem für den Bezug von Bahnstrom 88

C Ausblick 2015 90

Zusammenfassung 97

Teil I Marktentwicklung 98

Teil II Tätigkeiten 99

Teil III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur 100

Verzeichnisse 103

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Aufgaben der Bundesnetzagentur

Ziel der Bundesregierung im Eisenbahnbereich ist die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten und damit die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen. Die Bundesnetzagentur ist in diesem Rahmen verantwortlich für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Sie überwacht die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen sowie der Benutzungsbedingungen, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen. Der bei der Bundesnetzagentur eingerichtete Eisenbahninfrastrukturbeirat berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und macht Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Die Bundesnetzagentur berichtet hier über aktuelle Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der Eisenbahnregulierung. Im Jahr 2014 fanden vier Sitzungen des Eisenbahninfrastrukturbeirats statt. Themenschwerpunkte waren unter anderem das neue Trassen- und Stationspreissystem sowie aus gegebenem Anlass – aufgrund der Stellwerksproblematik Mainz und Bebra – die personelle Besetzung von Stellwerken und deren zugangsrechtlichen Auswirkungen.

B. Marktentwicklung

Nachdem sich das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2012 und 2013 verlangsamt hatte, konnte für 2014 eine deutliche Steigerung des nominalen Bruttoinlandsproduktes um 3,3 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (2,2 Prozent) verzeichnet werden. Im Jahr 2014 zog auch das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts in der Europäischen Union mit 3,0 Prozent wieder an. Von dieser Wachstumssteigerung konnte aufgrund des positiven wirtschaftlichen Umfelds auch der Eisenbahnmarkt entsprechend profitieren.

Hinsichtlich der Entwicklung der Verkehrsleistung, die im Vergleich zum Verkehrsaufkommen (Frachtmenge bzw. Fahrgastzahl) auch die Aspekte Transport- bzw. Reichweite berücksichtigt, kann insgesamt – wie in den Jahren zuvor schon – ein positiver Wachstumstrend verzeichnet werden. Entsprechendes gilt für die Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt: Auch hier kann ein kontinuierlicher Anstieg verzeichnet werden.

Der Anteil der Wettbewerber an den gesamten Umsatzerlösen der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in Deutschland ist gleichfalls gewachsen. Die Deutsche Bahn AG ist weiterhin im Eisenbahnverkehr das stärkste Unternehmen. Am Gesamtumsatz von 19 Mrd. Euro entfallen im Jahr 2014 etwa 19 Prozent auf Wettbewerber der Deutschen Bahn AG. Bezogen auf die Marktsegmente Schienenpersonennahverkehr und Schienengüterverkehr hat sich der Anteil der Wettbewerber seit 2005 beständig erhöht, wenn gleich mit jeweils unterschiedlichen Wachstumsraten. Im Schienenpersonenfernverkehr ist der Wettbewerb nach wie vor kaum ausgeprägt.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass noch weiteres Wettbewerbspotential besteht, das je nach Teilmarkt unterschiedlich ausgeprägt ist. So haben z. B. beim Schienenpersonennahverkehr die Aufgabenträger durch die konkrete Gestaltung der Vergabeverfahren zur Förderung des Wettbewerbs beigetragen und es ist zu erwarten, dass sich dieser positive Trend fortsetzen wird.

Demgegenüber besteht bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen weiterhin eine hohe Marktkonzentration. Dabei erreichen die Betreiber der Schienenwege im Konzern der Deutschen Bahn (DB) AG nach Feststellung der Bundesnetzagentur – bezogen auf die Trassenentgelte und die Betriebsleistung – einen Marktanteil von knapp 98 Prozent. Bezogen auf die Netzlänge hat der DB-Konzern einen Marktanteil von 86 Prozent. Auch der Markt der Serviceeinrichtungen weist in vielen Bereichen einen hohen Konzentrationsgrad auf.

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten mit großer Aufmerksamkeit und unterstützt die konstruktiven Maßnahmen der Bundesnetzagentur zur Förderung des Wettbewerbs.

Wie schon in den Vorjahren hat die Bundesnetzagentur auch 2014 unabhängig von konkreten Verwaltungsverfahren im Rahmen der Marktbeobachtung die Zufriedenheit der Marktteilnehmer im Bereich des Zugangs zur Infrastruktur untersucht. Erfreulicherweise werden die Zugangsmöglichkeiten zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen durchschnittlich als gut bis befriedigend beurteilt. Andere Kriterien im Themenbereich Schienenwege erhalten überdurchschnittliche und teils gute Gesamtbewertungen. So wird die Disposition im Störungsfall mit der Note 2,5 bewertet, die Fahrplanqualität mit 2,4, die Vergabe von Netzfahrplantrassen mit 2,2 und die Vergabe von Gelegenheitstrassen mit 2,3.

In Bereichen, in denen die EVU Probleme aufgezeigt haben, wie beim Ausbau- und Erhaltungszustand des Schienennetzes (Bewertung 3,1 - 4) und bei der Koordinierung der Baustellenplanung (Bewertung 3,0) steht die Bundesnetzagentur in einem laufenden konstruktiven Dialog mit den Marktteilnehmern und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, um nachhaltige Verbesserungen zu erreichen.

Die Verbesserung des Zustands der Schieneninfrastruktur hatte die mit Wirkung vom 1. Januar 2009 zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn vereinbarte Neugestaltung der Regelungen zur öffentlichen Förderung des Bestandsnetzes zum Ziel; der Bund, die Deutsche Bahn AG und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH) hatten eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) beschlossen, dies zunächst mit einer Laufzeit bis 2013 (LuFV I).

Gegenstand dieser Vereinbarung waren Maßnahmen, die der Erhaltung der Schienenwege des Bundes dienen. Das sind zum einen Ersatzinvestitionen, die nicht Gegenstand des Bedarfsplans für die Schienenwege sind, und zum anderen Maßnahmen der Instandhaltung. Während der Laufzeit dieser ersten LuFV (2009 - 2013) haben die Eisenbahninfrastrukturunternehmen jährlich Bundesmittel in Höhe von 2,5 Mrd. Euro („Infrastrukturbeitrag“) für Ersatzinvestitionen erhalten. Mit dem zweiten Nachtrag zur LuFV wurde diese Vereinbarung angepasst und verlängert; 2013 und 2014 hat der Bund in diesem Zusammenhang weitere Bundesmittel von zusätzlich 250 Mio. Euro im Jahr für Ersatzinvestitionen bereitgestellt.

Zum 1. Januar 2015 ist die LuFV II mit einer Laufzeit von fünf Jahren (2015 - 2019) in Kraft getreten. Nach ihr stehen in den Jahren 2015 bis 2019 insgesamt rund 20 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz zur Verfügung. Der größte Anteil entstammt dabei dem Bundeshaushalt. Zudem stehen im Rahmen eines Finanzierungskreislaufs Mittel zur Verfügung, bei dem die von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen erwirtschafteten Beträge als Dividende an den Bund ausgeschüttet und vom Bund für Investitionen in die bestehenden Schienenwege zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommen Bedarfsplaninvestitionen, die dem Bestandsnetz zugutekommen, und jährlich 100 Mio. Euro Eigenmittel der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichten sich zudem, für die Instandhaltung der Schienenwege während der Vertragslaufzeit der LuFV II insgesamt mindestens 8,0 Mrd. Euro aufzuwenden.

Damit stehen bis 2019 insgesamt mindestens 28 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung der bestehenden Schieneninfrastruktur bereit, gegenüber rd. 23 Mrd. Euro im Zeitraum der LuFV I. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes haben sich in der LuFV II als Gegenleistung für den jährlichen Infrastrukturbeitrag des Bundes sanktionsbewehrt zur Einhaltung der vereinbarten Netzqualität verpflichtet. Mit der neuen LuFV II wird dabei eine deutlich verbesserte Qualitätssicherung erreicht. Die Kriterien zur Leistungssicherung wurden um wesentliche Punkte erweitert. So wurde erstmals eine sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl für den Zustand der Bahnbrücken festgelegt. Mindestens 875 Brücken sollen voll- oder teilerneuert werden. Bei der Totalsperrung von Brücken drohen der Bahn zusätzliche Vertragsstrafen. Zudem soll nach Auswertung der Messfahrten des Bundes auf dem bestehenden Netz noch in diesem Jahr eine neue Qualitätskennzahl zum Zustand des Oberbaus (Gleise & Gleisbett) aufgenommen werden. Zudem werden vom Bund Baukostenzuschüsse für Investitionen in Neu- und Ausbaumaßnahmen nach dem „Bedarfsplan Schiene“ auf Grundlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes gewährt.

Die Bundesregierung erwartet, dass sich auf dieser Grundlage die Qualität der Eisenbahn-infrastruktur mittelfristig verbessern und damit die Zufriedenheit der Marktteilnehmer verbunden mit entsprechendem Nachfrageverhalten steigen wird.

Trotz kontinuierlicher Erhöhung der von den Infrastrukturunternehmen des DB-Konzerns erhobenen Trassen- und Stationspreise sind die Anteile der Infrastrukturnutzungsentgelte an den Gesamtumsätzen der EVU in den letzten Jahren konstant geblieben: Nach den Ermittlungen der Bundesnetzagentur entfielen 2014 unverändert rund 30 Prozent des Gesamtumsatzes der EVU auf Infrastrukturnutzungsentgelte. Insgesamt beliefen sich die in Deutschland gezahlten Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte zuletzt auf rund 5,6 Mrd. Euro, davon entfielen rund 4,45 Mrd. Euro auf Entgelte für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Der übrige Betrag teilte sich in Stationsentgelte (rund 0,75 Mrd. Euro) und Entgelte für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (z. B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe: etwa 0,4 Mrd. Euro) auf.

Die Bundesnetzagentur reguliert die Entgelte nach § 14 Absatz 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes auf Grundlage der Kosten für die nachgefragte Leistung und der Markttragfähigkeiten der EVU. Sie sind ein wesentlicher Kostenfaktor für die EVU. Die künftige Regulierung der Nutzungsentgelte wird ein wichtiger Gegenstand im „Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ sein, das im Rahmen eines Artikelgesetzes im Kern der Umsetzung der EU-Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraumes (sog. „Recast 1. Eisenbahnpaket“, ABl. EU 2012 L343/32) dient. Ziel der Richtlinie

ist die Verbesserung des EU-weiten regulierungsrechtlichen Rahmens im Eisenbahnrecht. In diesem Zusammenhang wird auch eine Stärkung der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde erfolgen. Mit der Richtlinienumsetzung wird - insbesondere im Bereich der Entgelte - zugleich der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag aufgegriffen, durch eine Eisenbahnregulierung mit Augenmaß Transparenz und diskriminierungsfreien Marktzugang zur Eisenbahninfrastruktur zu sichern sowie eine sachgerechte Entgeltregulierung zu gewährleisten.

C. Tätigkeiten

Die operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur besteht im Wesentlichen aus der Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen und der Kontrolle der Höhe der Zugangsentgelte.

Die Bundesnetzagentur setzt in vielen Fällen auf aktive Dialoge mit den Marktteilnehmern, um sich für marktgerechte und praxisorientierte Lösungen einzusetzen, aber auch um die Umsetzung von Entscheidungen aus den Vorjahren konstruktiv zu begleiten. Wenn möglich wird von der Bundesnetzagentur der Konsens der Marktteilnehmer gesucht. Das gilt insbesondere für komplexe Situationen, bei deren Bewertung die Erfahrungen der Marktteilnehmer einbezogen werden, um zu praktikablen und zeitnah umsetzbaren Lösungsansätzen zu gelangen. Wenn es jedoch im Hinblick auf die Sachverhaltslage erforderlich ist, wird durch Bescheid entschieden.

Darüber hinaus verfolgt die Bundesnetzagentur die tatsächliche Umsetzung und die Wirksamkeit der getroffenen Regelungen im Erfahrungsaustausch mit den Zugangsberechtigten. So führt sie intensive Diskussionen mit den Marktakteuren beispielsweise über bessere Kapazitätsausnutzung, über Anreizsysteme zu Leistungs- und Qualitätssteigerungen oder über die Gestaltung von eisenbahnrechtskonformen Preissystemen.

Die nachfolgend dargestellten Tätigkeitsschwerpunkte der Bundesnetzagentur illustrieren die von der Bundesregierung unterstützte, auf Dialog angelegte und zugleich konsequente und in sich konsistente Vorgehensweise der Regulierungsbehörde.

I. Diskriminierungsfreier Zugang zu Schienenwegen

Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Bundesnetzagentur im Jahr 2014 war weiterhin die Prüfung der Aufstellung und Gestaltung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Bis Ende 2014 konnte die Bundesnetzagentur weitgehend sicherstellen, dass alle marktrelevanten Betreiber von Schienenwegen gültige SNB zugrunde legen. Auch steht die Bundesnetzagentur vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Aufstellung von Nutzungsbedingungen beratend zur Seite. Dabei gewinnen zunehmend betriebliche und technische Netzzugangsprobleme an Bedeutung. Insbesondere bei letzteren gibt es im Zuge der Liberalisierung des Eisenbahnmarktes erheblichen Abstimmungsbedarf mit anderen Institutionen, Verbänden sowie den Nutzern.

Die Stellwerksprobleme in Mainz und Bebra konnten inzwischen aufgrund der entschlossenen Vorgehensweise der Bundesnetzagentur und des Eisenbahn-Bundesamtes erfolgreich gelöst werden. Entscheidend war dabei ein „Personalqualifizierungsplan“, welcher der Bundesnetzagentur offengelegt wurde. Die Bundesnetzagentur erhielt in der Folge wöchentlich von der DB Netz AG einen aktuellen Statusbericht zur bundesweiten Besetzung von Stellwerken. In diesem „Stellwerks-Monitoring“ wurden diejenigen Stellwerke kenntlich gemacht, hinsichtlich derer ein Risiko nicht ausreichender Besetzung bestand. Auf diese Weise konnte die Sicherstellung bzw. Wiederherstellung der Netzzugangsrechte erreicht werden.

Weitere wichtige Tätigkeitsbereiche der Bundesnetzagentur im Berichtsjahr waren Prüfungen in den Bereichen

– Rahmenverträge mit langen Laufzeiten,
– Zuweisungsverfahren bei baubedingt eingeschränkter Infrastruktur,
– Überlastungsverfahren und
– grenzüberschreitender Verkehr.

II. Diskriminierungsfreier Zugang zu Serviceeinrichtungen

Ohne Serviceeinrichtungen ist ein Zugbetrieb nicht möglich. Nach derzeitiger Erkenntnis der Bundesnetzagentur sind die meisten dieser Infrastrukturen für Wettbewerber weitestgehend zugänglich. Um die Zugänglichkeit dauerhaft zu gewährleisten, hat die Bundesnetzagentur analog zu den Schienenwegen einen Tätig-

keitsschwerpunkt bei den Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen gesetzt und unterstützend darauf hingewirkt, dass den rechtlichen Vorschriften entsprechende Nutzungsbedingungen für alle Serviceeinrichtungen erstellt werden, soweit noch nicht geschehen.

Das Erstellen von Nutzungsbedingungen ist mit Blick auf die Ziele des § 1 Absatz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vor allem für die Gewährleistung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs von entscheidender Bedeutung. Hat sich ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen auf verbindliche Zugangsregelungen festgelegt, muss es diese gegenüber allen Nutzern diskriminierungsfrei anwenden. Für die Zugangsberechtigten wird die Transparenz der Rahmenbedingungen des Zugangs und damit verbunden die Planungssicherheit erhöht.

Aufgrund der von der Bundesnetzagentur hierzu seit 2008 durchgeführten Initiativen konnte der Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) signifikant erhöht werden. Im Jahr 2014 konnten weitere aus den NBS-Initiativen der Bundesnetzagentur offen gebliebene Verfahren endgültig geklärt werden. Bis zum 31. Dezember 2014 wurden der Bundesnetzagentur insgesamt 358 NBS vorgelegt. Die Bundesnetzagentur plant in den kommenden Jahren zur Intensivierung des Wettbewerbs weitere Initiativen zur Durchsetzung der flächendeckenden Erstellung von NBS.

Prüfungsschwerpunkte beim Zugang zu Serviceeinrichtungen waren darüber hinaus

- Kapazitätszuweisung bei Nutzungskonflikten,
- Reichweite der Regulierung von Wartungseinrichtungen,
- Zugangsmöglichkeiten zu musealen Eisenbahninfrastrukturen,
- durchgehende Öffnungszeiten von Serviceeinrichtungen und
- wirksame Anreizsysteme bei Personenbahnhöfen zur Attraktivitätssteigerung.

Im Hinblick auf letzteren Themenschwerpunkt konnte die im Jahr 2012 zur Vertiefung des Dialogs mit den Unternehmen eingerichtete Arbeitsgruppe erfolgreich ihre Aufträge abschließen. Als Ergebnis der Arbeitsgruppe wurde ein Eckpunktepapier veröffentlicht, um die Umsetzung dieses Papiers für alle betroffenen Marktbeteiligten zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

III. Kontrolle der Höhe der Zugangsentgelte

Die Bundesnetzagentur bietet im Rahmen ihrer jährlichen Markterhebung allen teilnehmenden EVU die Möglichkeit, sowohl die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme als auch das Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturbetreiber mit Noten zwischen 1 „sehr gut“ bis 5 „ungenügend“ zu bewerten, um anhand der Einschätzungen der betroffenen Marktteilnehmer die richtigen Prioritäten setzen zu können.

Durchschnittlich wurde die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme mit 2,7 bewertet und liegt damit etwa auf Höhe des Gesamtdurchschnitts. Allgemein konnte bei der Marktwahrnehmung der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme gegenüber den Anfangsjahren der Regulierung in einigen Bereichen eine signifikante Verbesserung verzeichnet werden, wozu die regulatorischen Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen haben.

Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur in diesem Bereich war 2014 wie schon in den Vorjahren die Fortsetzung von Prüfungen des Trassenpreissystems der DB Netz AG und die gemeinsame Weiterentwicklung des Stationspreissystems der DB Station&Service AG im Dialog mit dieser.

Im Jahr 2014 führte die Bundesnetzagentur auch die Prüfung der konkreten Entgelthöhen der DB Netz AG weiter. Dabei untersuchte sie insbesondere die herangezogene Kostenbasis daraufhin, ob Kosten der Pflichtleistungen transparent und trennscharf von anderen Kosten abgegrenzt wurden.

Die Bundesnetzagentur führte im Berichtsjahr einen kontinuierlichen Dialog mit der DB Netz AG mit dem Ziel, mit Wirkung für die Netzfahrplanperiode 2016/2017 ein verbessertes, eisenbahnrechtskonformes und nutzerorientiertes Trassenpreissystem (TPS) auf den Weg zu bringen. Zudem prüfte die Bundesnetzagentur die Änderungen des Anlagenpreissystems der DB Netz AG. Dieses enthält die Entgelte für Serviceeinrichtungen, insbesondere für die zur Durchführung des Zugbetriebs wichtigen Einrichtungen, zum Beispiel Abstellgleise und Beladungseinrichtungen.

Die Gespräche zwischen Bundesnetzagentur und DB Station&Service AG zur Weiterentwicklung der Struktur des Stationspreissystems wurden fortgesetzt. Seit Anfang 2013 findet das Kriterium der Verkehrsleistung für die Bepreisung der Stationshalte Anwendung. Das bedeutet, dass bei der Preisgestaltung unmittelbar zwischen

Personenfernverkehr und Personennahverkehr unterschieden wird. Dieser sog. Verkehrsleistungsfaktor löste den sog. Zuglängenfaktor, der die Stationspreise nach der Zuglänge differenzierte, ab. Im Jahr 2014 wurden die Gespräche zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Station&Service AG über die Weiterentwicklung des Verkehrsleistungsfaktors fortgeführt.

Um mittelständischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen Hilfeleistungen bei der Aufstellung und Anwendung von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten sowie der Preisberechnung zu geben, wurde 2012 eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und mittelständischer Unternehmen gegründet. Diese schloss 2013 ihre Arbeiten ab. Im Berichtsjahr hatten insgesamt 87 Prozent der Betreiber von Schienenwege entsprechende Entgeltlisten erstellt und veröffentlicht. Von den Betreibern der Serviceeinrichtungen haben inzwischen rund 68 Prozent der Unternehmen Entgeltlisten erstellt. Hier konnte die Quote von 64 Prozent im Vorjahr um 4 Prozentpunkte gesteigert werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur 2014 bei den Betreibern der Schienenwege mit einer neuen sogenannten „Entgeltlistenaktion“ ein Verfahren gestartet, um die Diskrepanz zwischen den jährlichen Mitteilungspflichten der Unternehmen hinsichtlich ihrer Entgelte und deren Erfüllung mit dem notwendigen Augenmaß bezüglich möglicher Wettbewerbsbeeinträchtigungen zu einem operablem Ausgleich zu bringen. Hierzu wurden alle Betreiber der Schienenwege auf ihre Marktrelevanz hin eingeschätzt. Auf dieser Grundlage war die Bundesnetzagentur in der Lage, rund 30 Prozent aller Betreiber von der gesetzlichen Verpflichtung zur Mitteilung ihrer Entgeltlisten zu befreien, bei denen eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist.

Die konkreten Auswirkungen dieser „Entgeltlistenaktion“ werden sich in Bezug auf die Anzahl der zu führenden Verfahren (Vorabprüfungen der Entgeltmitteilungen und Darlegungen nach § 14e Allgemeines Eisenbahngesetz) erst im Jahr 2015 im Rahmen des Fristengefüges für das Netzfahrplanjahr 2015/2016 zeigen. Daher wird diese neue „Entgeltlistenaktion“ 2015 fortgeführt.

IV. Internationale Kontakte

Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der Bundesnetzagentur, die internationalen Kontakte weiter zu verstärken. Dies ist durch die wachsende Bedeutung internationaler Zusammenarbeit sowie im Hinblick auf die Rolle Deutschlands als großes Transitland besonders wichtig. Die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regulierungsbehörden intensivierte sich deutlich. Es wurden gemeinsam Ansätze zur Sicherstellung einer effizienten, marktgerechten bzw. wettbewerbsorientierten und über die Ländergrenzen konsistenten Regulierung in Europa entwickelt.

Auch im Berichtsjahr lag ein Schwerpunkt in der Mitarbeit im 2011 gegründeten Netzwerk der unabhängigen Regulierer im Eisenbahnsektor (IRG-Rail). Am IRG-Rail beteiligen sich inzwischen die Eisenbahnregulierungsbehörden aus 25 europäischen Staaten. Langfristiges Ziel ist, den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen sowie die Entwicklung von optimalen methodischen Tools zu fördern und so den europäischen Binnenmarkt durch eine abgestimmte Anwendung des europäischen Rechtsrahmens weiterzuentwickeln. Zudem soll die IRG-Rail dazu beitragen, dass in wichtigen eisenbahnregulierungsrechtlichen Fragen europaweit zunehmend mit einer Stimme gesprochen werden kann. Seit seiner Gründung hat dieses unabhängige Netzwerk in Arbeitsgruppen zahlreiche Stellungnahmen zu aktuellen Themen der Rechtsetzung und Rechtsanwendung sowie der weiteren Entwicklung im Bereich Eisenbahnregulierung abgegeben. Speziell im Bereich der Entgelte möchte die IRG-Rail ein gemeinsames Verständnis der Entgeltberechnungsprinzipien und die Identifizierung diesbezüglich bewährter Vorgehensweisen erreichen.

Weiteres aktuelles Beispiel für das Engagement der IRG-Rail ist die im Jahr 2014 gegründete Unterarbeitsgruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“, bei der die Bundesnetzagentur den Vorsitz einnimmt. Hintergrund ist, dass die Richtlinie 2012/34/EU angesichts der großen Bedeutung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Serviceeinrichtungen für den Eisenbahnbinnenmarkt hierzu einen separaten Durchführungsakt vorsieht, dessen Inkrafttreten seitens der EU-Kommission für 2015 vorgesehen ist. Die Unterarbeitsgruppe hat bereits im Gründungsjahr ein erstes Positionspapier mit grundlegenden Aussagen veröffentlicht. Hierin werden mit der Transparenz von Zugangsbedingungen und den Entgeltgrundsätzen sowie mit einer diskriminierungsfreien Kapazitätsvergabe zwei zentrale Bausteine für eine erfolgreiche Entwicklung des grenzüberschreitenden Bahnsektors identifiziert.

Von Bedeutung im internationalen Kontext ist zudem die Verordnung 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.09.2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Schienengüterverkehrs-verordnung). Sie enthält Regelungen für die Einrichtung von

grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrskorridoren. Diese erfordern eine verstärkte Koordination der Bundesnetzagentur mit den anderen nationalen Regulierungsbehörden. Die Zusammenarbeit der betroffenen Regulierungsbehörden zwecks Qualitätsverbesserung des Schienengüterverkehrs innerhalb der Güterverkehrskorridore, vor allem in Form von Arbeitsgruppen, wurde auch 2014 fortgesetzt. Für den Korridor 1 schlossen die Regulierungsbehörden der beteiligten EU-Mitgliedstaaten eine Kooperationsvereinbarung, um die Zusammenarbeit zu regeln und um ein vergleichbares Regulierungsniveau auf dem gesamten Korridor zu erreichen.

Auf dieser Grundlage wurde der für Deutschland wichtige Korridor 1 zum 10. November 2013 in Betrieb genommen („Rhein-Alpen-Korridor“) und im Januar 2014 der erste Trassenkatalog für den Netzfahrplan 2015 veröffentlicht. Die vorkonstruierten Trassen können seit dem Fahrplanwechsel Mitte Dezember 2014 genutzt und zentral über eine einzige Anlaufstelle, den sogenannten „Corridor One-Stop-Shop“ (C-OSS) bestellt werden. Auf Initiative der Bundesnetzagentur fanden im Jahr 2014 gemeinsam mit anderen europäischen Regulierungsbehörden zwei Informationsgespräche mit dem C-OSS des Korridors 1 bei der DB Netz AG in Frankfurt statt. Im Rahmen dieser Gespräche hat der C-OSS den Regulierungsbehörden seine Arbeitsweise sowie die Ergebnisse der ersten Zuweisungsphase für vorkonstruierte Trassen näher vorgestellt und erläutert.

Im Rahmen des Netzwerks europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden findet seit 2013 anlässlich der Verabschiedung des Recast 1. Eisenbahnpaket der Informationsaustausch und die Kooperation zwischen der EU-Kommission und den europäischen Regulierungsbehörden der EU in der von der EU-Kommission initiierten und unter ihrem Vorsitz regelmäßig tagenden Arbeitsgruppe ENRRB (European Network Rail Regulatory Bodies) statt. Die Bundesnetzagentur hat sich im Jahr 2014 in die Tätigkeit dieses Netzwerks mit ihrem Sachverstand aktiv eingebracht und am Informations- und Erfahrungsaustausch teilgenommen.

D. Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Schienenwegen und Serviceeinrichtungen, angemessene Preise für die Nutzung dieser Eisenbahninfrastruktur, mehr Effizienz der Infrastruktur und eine unabhängige Regulierungsbehörde sind nach Auffassung der Bundesregierung unverzichtbare Grundvoraussetzungen für eine weitere Stärkung des Wettbewerbs und mehr Verkehr auf der Schiene.

Die Bundesnetzagentur wird auch weiterhin die Diskussionen zur Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU („Recast 1. Eisenbahnpaket“) in nationales Recht sowie zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens des 4. Eisenbahnpakets und die damit verbundenen Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission begleiten. Wichtige Themen auf nationaler Ebene sind unter anderem baubedingte Einschränkungen der Infrastruktur und daraus resultierende Erschwerniskosten, das Beschwerdemanagement auf europäischen Güterverkehrskorridoren, Anreizsysteme zur Verbesserung der Qualität in Personenbahnhöfen sowie die Entgelthöhen der DB Netz AG und DB Station&Service AG.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass nach neun Jahren Regulierungstätigkeit im Eisenbahnsektor mit Blick auf die Förderung von nachhaltigem Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Entwicklung in Gang gekommen ist. Sie teilt gleichfalls die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass zur Herstellung eines wettbewerblicheren Umfelds noch Herausforderungen bestehen sowohl national als auch europaweit. Die Bundesregierung setzt weiter auf den großen Erfahrungsschatz und die Fachkompetenz der Bundesnetzagentur, auch bei der Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts.

Tätigkeitsbericht 2014 Eisenbahn

Bericht gemäß § 14b Abs. 4 Allgemeines Eisenbahngesetz

Stand: April 2015

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Referat Ökonomische Grundsätze
der Eisenbahnregulierung,
Marktbeobachtung, Statistik
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-0
Fax: +49 228 14-8872
E-Mail: info@bnetza.de

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

zentrale Aufgabe der Bundesnetzagentur ist die Überwachung der Einhaltung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere bei der Entscheidung über die Zuweisung von Zugtrassen und hinsichtlich des Zugangs zu Serviceeinrichtungen, sowie bei der Entscheidung über die Diskriminierungsfreiheit von Nutzungsentgelten. Letztere umfasst gleichermaßen die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Entgeltbildungsgrundsätze und der Entgelthöhen.

In Wahrnehmung dieser Aufgaben ergab sich in 2014 wieder ein weites Tätigkeitsspektrum für die Bundesnetzagentur. Im Besonderen hervorzuheben ist der kontinuierliche und intensive Diskurs mit der DB Netz AG zur Konzipierung eines neuen Trassenpreissystems, das mit der Netzfahrplanperiode 2016/2017 eingeführt werden soll. Das Konzept des neuen Entgeltsystems orientiert sich an den europarechtlichen Vorschriften zu den Trassenentgelten, die auf den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs basieren. Diese werden um marktsegmentspezifische und tragfähigkeitsorientierte Vollkostendeckungsaufschläge ergänzt. Mit dem Wechsel von einer streckenkategorieorientierten hin zu einer marktsegment- bzw. nachfrageorientierten Preislogik soll ein grundlegend neues Preissystem geschaffen werden.

Die regulatorischen Rahmenbedingungen haben sich weiter verbessert. Wichtiger als in den Vorjahren scheinen betriebliche und technische Netzzugangsprobleme zu werden; insbesondere bei letzteren gibt es erheblichen Abstimmungsbedarf mit anderen Institutionen, Verbänden und den Nutzern. Die Stellwerksprobleme in Mainz und Bebra erscheinen inzwischen als bewältigt, nachdem die Bundesnetzagentur zusammen mit dem ebenfalls zuständigen Eisenbahn-Bundesamt entschlossen gehandelt hat und der Handlungsbedarf von der DB Netz AG anerkannt sowie in konkrete Abhilfemaßnahmen umgesetzt worden ist.

Ein weiterer Erfolg ist der Vergleich über das seit 2009 streitig geführte Verfahren mit der DB Netz AG zur Einbettung des betrieblich-technischen Regelwerk (BTR) in Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Das BTR enthält die Beschreibung von rechtlichen, betrieblichen und technischen Vorgaben für die Nutzung der Schienenwege und Serviceeinrichtungen und bildet für die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) eine wesentliche Planungsgrundlage für langfristige Investitionen in Personal, Fahrzeuge und Ausstattung. Die geführten Vergleichsgespräche zwischen den Parteien endeten am 7. März 2014 mit dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Nicht alle Zugangsprobleme können auf außergerichtlichem Wege geklärt werden. Daher greift die Bundesnetzagentur auf dem gerichtlichen Verfahrensweg ein, wenn sie Rechtsverletzungen erkennt. Im vergangenen Jahr wurden u. a. Verfahren zur Bepreisung verspäteter Trassennutzung (sogenannte 20-Stunden-Regelung), zu den Stationsnutzungspreisen der DB Station&Service AG, zur Stationsnutzung durch NWB/Keolis und zum Zugang von Speditionen zur Eisenbahninfrastruktur geführt.

Als Grundlage für ihre Regulierungstätigkeit führt die Bundesnetzagentur jährlich eine Markterhebung durch. Die Auswertung der Daten zum Geschäftsjahr 2013 zeigt, dass sich die positiven Entwicklungen im Eisenbahnverkehrsmarkt insgesamt mit einem leicht gestiegenen Umsatz von rund 18,7 Mrd. Euro im Jahr

2013 fortsetzen konnte, wobei sich die deutsche und insbesondere europäische Wirtschaft zum gleichen Zeitpunkt ebenfalls nur mäßig entwickelte. Trotz des geringen Wachstums der Umsätze gelang es den Wettbewerbern, ihren Anteil am kumulierten Umsatz weiter auf einen neuen Höchstwert von 18 Prozent zu steigern. Der Wettbewerb ist in den verschiedenen Verkehrssegmenten weiterhin unterschiedlich ausgeprägt. Während im Schienenpersonennah- und Schienengüterverkehr der Wettbewerberanteil in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen ist, bleibt ein nennenswerter Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr immer noch aus. Markteintritte und das Erbringen größerer Verkehrsleistungen durch Wettbewerbsunternehmen bleiben schwierig.

Hervorheben möchte ich schließlich die intensiver gewordene internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich. Die Bundesnetzagentur tauschte Regulierungserfahrungen nicht nur bilateral und im neuen Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden aus, sondern unterstützte in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die EU-Kommission bei der Vorbereitung von Durchführungsrechtsakten zum Europäischen Eisenbahnrecht, speziell zur Richtlinie 2012/34/EU. Die vor vier Jahren gegründete private Vereinigung unabhängiger Eisenbahnregulierer IRG-Rail zählt bereits 25 Mitglieder. Mit den in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Positionspapieren zu Zugangsfragen, Entgeltregelungen, dem Einbringen von Legislativvorschlägen im Rahmen des 4. Eisenbahnpakets und einer europaweiten Marktbeobachtung wird der europäische Rechtssetzungsprozess im Eisenbahnsektor begleitet und mitgestaltet. Erfahrungsgestützte Empfehlungen sollen die einheitliche Anwendung von Regelungen im europäischen Eisenbahnsektor verbessern und harmonisieren, um den Wettbewerb im europäischen Kontext wirksam zu fördern.

Jochen Homann
Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

Inhaltsverzeichnis 5

I MARKTENTWICKLUNG 9

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors 10

1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld 10
2. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt 10
3. Entwicklung der Verkehrsleistung 12
4. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt 13

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt 15

C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt 17

1. Marktumfeld der Betreiber der Schienenwege 17
2. Marktumfeld der Betreiber der Serviceeinrichtungen 19

D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise 21

1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte 21
2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte 22
3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte 23
4. Höhe und Entwicklung der Bahnstrompreise 24
5. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme 26
6. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen 28
7. Entwicklung der Endkundenpreise 32

E Eisenbahnrechtliche Vorschriften 34

1. Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen 34
2. Entgeltlisten 35
3. Mitteilungen nach § 14d AEG 35

II TÄTIGKEITEN ... 37

A Marktbeobachtung ... 38

1. Grundlagen der Marktbeobachtung ... 38

2. Durchführung der Marktbeobachtung ... 38

B Zugang zu Schienenwegen ... 39

1. Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen ... 39

2. Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen ... 39

3. Weitere Verfahren ... 40
3.1 Betrieblich-technisches Regelwerk (Abschluss Gerichtsverfahren durch Vergleich) ... 40
3.2 Fahren und Bauen (Besonderes Zuweisungsverfahren bei baubedingt eingeschränkter Infrastruktur) ... 41
3.3 Disposition ... 42
3.4 Betriebliche Netzzugangsprobleme ... 43
3.5 Technische Netzzugangsprobleme ... 44
3.6 Stellwerksproblematik Mainz und Bebra ... 46
3.7 Überlastungsverfahren ... 47
3.8 Reaktivierung mit Auswirkung für das bestehende Netz ... 49
3.9 Lang laufende Rahmenverträge ... 50

C Zugang zu Serviceeinrichtungen ... 52

1. Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen ... 52
1.1 Allgemeiner Überblick ... 52
1.2 Stand der Nutzungsbedingungen von Serviceeinrichtungen ... 52

2. Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen ... 53
2.1 DB Netz AG – Baulogistikgleise ... 53
2.2 Bremische Hafeneisenbahn – Einführung einer optimierten Kapazitätsplanung und -bewirtschaftung ... 53
2.3 Duisburg Intermodal Terminal GmbH – Aufstellung von NBS ... 54

3. Weitere Verfahren ... 55
3.1 Wartungseinrichtungen ... 55
3.2 Zugangsbehinderungen im Bahnhof Stendal ... 56
3.3 Zugang zu Museumseisenbahnen und Eisenbahnmuseen ... 57
3.4 Prüfung von Zugangsentscheidungen ... 58

4. Sonstige Aktivitäten ... 59
4.1 Anreizsystem Personenbahnhöfe ... 59
4.2 Öffnungszeiten von Serviceeinrichtungen ... 59

D Prüfung von Entgelten ... 61

1. Überblick über die Aktivitäten der Entgeltregulierung ... 61

2. Entgeltprüfungen im Einzelnen ... 62
2.1 DB Netz AG – Entgelthöhenprüfung 2011 ... 62
2.2 DB Netz AG – Trassenpreissystem 2017 ... 63
2.3 DB Netz AG – SNB 2016: 20-Stunden-Regelung ... 64
2.4 DB Station&Service AG – Aktualisierung der Stationspreisliste ... 65

3. Weitere Verfahren ... 65
3.1 Beschwerdeverfahren Zossen Rail: Trassenentgelte ... 65
3.2 Beschwerdeverfahren gegen DB Netz AG: Höhe der Abschlagszahlungen ... 66
3.3 Überprüfung Stationspreise City Tunnel Leipzig ... 67

4. Sonstige Aktivitäten: Entgeltlistenaktion 2014 ... 68

E Ausgewählte gerichtliche Verfahren ... 70

1. DB Netz AG — SNB 2013 — 20-Stunden-Regelung ... 70
2. Verfahren HKX ... 70
3. Stationsnutzung durch NWB/Keolis — BVerwG ... 72
4. Wartungseinrichtungen unterliegen der Regulierung — VG Köln ... 74
5. Zugang von Speditionen zur Eisenbahninfrastruktur — OVG NRW ... 74
6. Zugang zu Verladerampen des Sylt-Shuttles ... 75

F Internationale Zusammenarbeit ... 77

1. Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer ... 77
1.1 Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“ und Unterarbeitsgruppe Zugang zu Serviceeinrichtungen ... 78
1.2 Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“ ... 79
1.3 Arbeitsgruppe “Legislativvorschläge” ... 80
1.4 Arbeitsgruppe „Entgelte“ ... 80

2. Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden ... 81
3. Bilaterale Zusammenarbeit ... 82
4. Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore ... 82

III ROLLE UND ORGANISATION DER BUNDESNETZAGENTUR, AUSBLICK ... 84

A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur ... 85

1. Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur ... 85
2. Aufbau der Eisenbahnregulierung ... 85
3. Eisenbahninfrastrukturbeirat ... 86

B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen — Neues Preissystem für den Bezug von Bahnstrom ... 88

C Ausblick 2015 ... 90

1. Rechtliche Grundsatzfragen ... 90
1.1 Umsetzung Recast/neues Eisenbahnregulierungsrecht ... 90
1.2 Marktentwicklung bei Wartungseinrichtungen ... 90

2. Zugangsregulierung ... 90
2.1 Überarbeitung der Regelungen für die Durchführung des Zugverkehrs ... 90
2.2 Baumaßnahmen auf Schienenwegen — Weiterentwicklung von Regelungen ... 91
2.3 Ausbau und Verbindung aller Güterverkehrskorridore — Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden ... 91
2.4 Regulierung trimodaler Terminals, insbesondere an Schienengüterverkehrskorridoren ... 91

3. Entgeltregulierung ... 92
3.1 Trassenpreissystem 2017 ... 92
3.2 Mitteilungspflicht der Listen der Entgelte ... 93
3.3 Stationspreissystem 2015 ... 93

4. Internationale Aufgaben ... 93
4.1 Independent Regulators´Group-Rail ... 93
4.2 Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden ... 94
4.3 Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission ... 94
4.4 Europäischer Rechtsrahmen ... 94

ZUSAMMENFASSUNG **97**

Teil I Marktentwicklung 98

Teil II Tätigkeiten 99

Teil III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur 100

VERZEICHNISSE **103**

Abbildungsverzeichnis **104**

Abkürzungsverzeichnis **105**

Impressum **107**

I Marktentwicklung

Nach dem Anstieg in den Jahren 2010 und 2011 schwächte sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum in 2012 und 2013 ab. Gleichermaßen stieg der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes im Zeitraum von 2012 bis 2013 nur mäßig um 0,5 Prozent auf 18,7 Mrd. Euro an. Den gestiegenen Umsätzen stehen im Jahr 2013 stagnierende bzw. nur leicht steigende Verkehrsleistungen gegenüber.

Der Anteil der Wettbewerber am Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt ist wie im vergangenen Jahr leicht gestiegen.

Die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur sind im Jahr 2013 weiter angestiegen. Gegenüber dem Jahr 2007 lag die Steigerung des durchschnittlichen Trassenentgelts deutlich über der Steigerung der allgemeinen Inflation.

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld

Seit dem Einbruch im Jahr 2009 verzeichnet die deutsche Wirtschaft eine positive Entwicklung. Nachdem sich das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2012 und 2013 deutlich abschwächte, zeigte sich für 2014 eine Steigerung des nominalen Bruttoinlandsproduktes um 3,3 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Sie liegt damit über dem Wert des Jahres 2013 (2,2 Prozent). Die Jahre 2013 und 2014 sind insgesamt von einem geringen Wachstum geprägt, welches u.a. durch die wirtschaftliche Schwäche in der Europäischen Union gedämpft wird.

Anders sieht es in den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU28) aus. Nachdem sich dort die Wirtschaft in den ersten Jahren nach 2009 erholte, schwächte sie sich in den Jahren 2012 und 2013 erneut ab. Das Wirtschaftswachstum fiel geringer aus als in den Jahren zuvor. Im Jahr 2014 zog das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts in der Europäischen Union wieder an, allerdings fiel es mit 3,0 Prozent etwas geringer aus als das deutsche Wirtschaftswachstum.

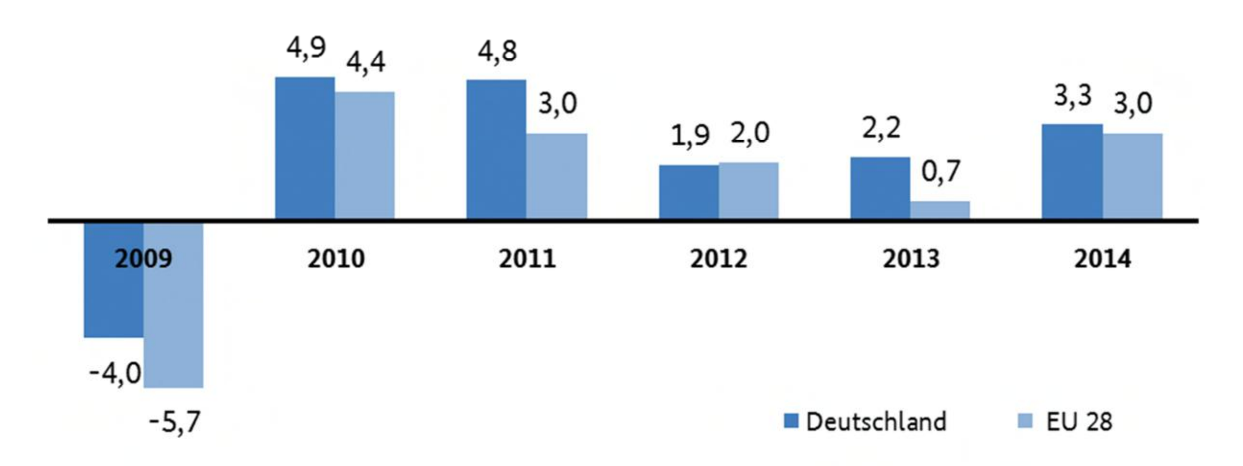


Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts

2. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt

Die kumulierten Umsätze im Eisenbahnmarkt sind nach einem Rückgang in 2009 kontinuierlich gestiegen. Allerdings ist der Umsatzzuwachs von 2012 auf 2013 der Geringste seit Beginn der Marktuntersuchungen der Bundesnetzagentur im Jahr 2006. In Summe wurde von den EVU im Jahr 2013 ein Umsatz von 18,7 Mrd. Euro erzielt. Dabei stieg er im Schienengüterverkehr von 4,7 auf 4,8 Mrd. Euro, während er im Schienenpersonenfernverkehr trotz konstanter Fahrgastzahlen leicht von 4,1 auf 4,0 Mrd. Euro zurückging. Aufgrund gestiegener Fahrgastzahlen erhöhte er sich im Schienenpersonennahverkehr leicht von 9,8 auf 9,9 Mrd. Euro.

Im Zeitraum von 2009 bis 2013 wuchs der Umsatz des Eisenbahnverkehrsmarktes um rund 13 Prozent. Aufgeteilt nach Verkehrsarten ergibt sich ein Umsatzwachstum für den Schienengüterverkehr von 23 Prozent, für den Schienenpersonenfernverkehr von 11 Prozent und für den Schienenpersonennahverkehr von 10 Prozent.

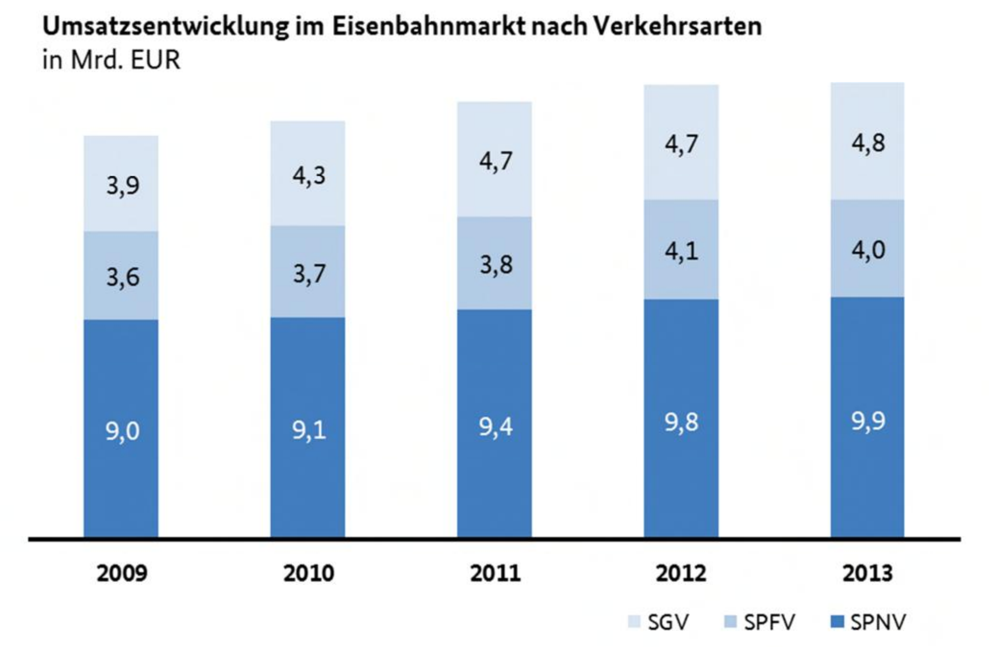


Abbildung 2: Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt nach Verkehrsarten

Die wesentlichen Einnahmequellen der im Schienenpersonennahverkehr tätigen EVU sind — neben den Markterlösen — öffentliche Zuschüsse, welche über die Aufgabenträger an die mit der Verkehrsdurchführung beauftragten EVU gezahlt werden. Diese stammen weitgehend aus den Regionalisierungsmittelzuweisungen des Bundes an die Länder und machen den größeren Anteil der Einnahmen aus. So wurden im Jahr 2013 die Kosten des Schienenpersonennahverkehrs (in Mrd. Euro) im Mittel nur zu 41 Prozent aus Markterlösen (hauptsächlich aus dem Verkauf von Fahrkarten) gedeckt. Jedoch hat der Anteil der öffentlichen Zuschüsse in den letzten Jahren etwas abgenommen, von 61 Prozent im Jahr 2009 auf 59 Prozent im Jahr 2013.

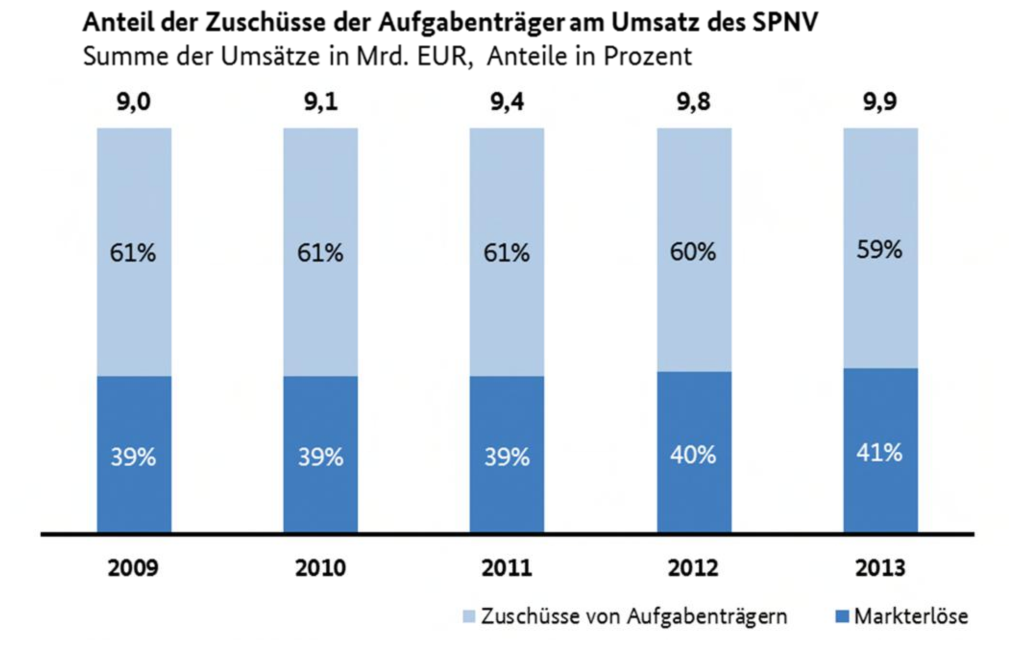


Abbildung 3: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des Schienenpersonennahverkehrs

3. Entwicklung der Verkehrsleistung

Gegenüber dem Verkehrsaufkommen (Frachtmenge bzw. Fahrgastzahl) berücksichtigt die Verkehrsleistung zusätzlich deren mittlere Transport- bzw. Reiseweite. Im Schienenpersonennahverkehr hielt der positive Wachstumstrend der letzte Jahre an. Die Verkehrsleistung stieg im Jahr 2013 im Vergleich zum Jahr zuvor leicht von 53 Mrd. auf nunmehr 54 Mrd. Personenkilometer (Pkm). Auch die Zahl der Fahrgäste erhöhte sich weiterhin und betrug im Jahr 2013 rund 2,5 Mrd. Fahrgäste, was im Vergleich zu 2012 ein Anstieg von etwa 2 Prozent bedeutet.

Im Schienenpersonenfernverkehr blieb die Verkehrsleistung hingegen annähernd konstant bei etwa 37 Mrd. Personenkilometer (Pkm). Die Zahl der Fahrgäste stagnierte bei 131 Mio. Fahrgästen im Vergleich zu 2012, während die mittlere Reiseweite leicht zurückging.

Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr stieg im Jahr 2013 leicht um knapp 2 Prozent auf rund 113 Mrd. Tonnenkilometer (tkm). Die Beförderungsmenge stieg um etwa 4 Prozent auf 380 Mio. Tonnen (t).

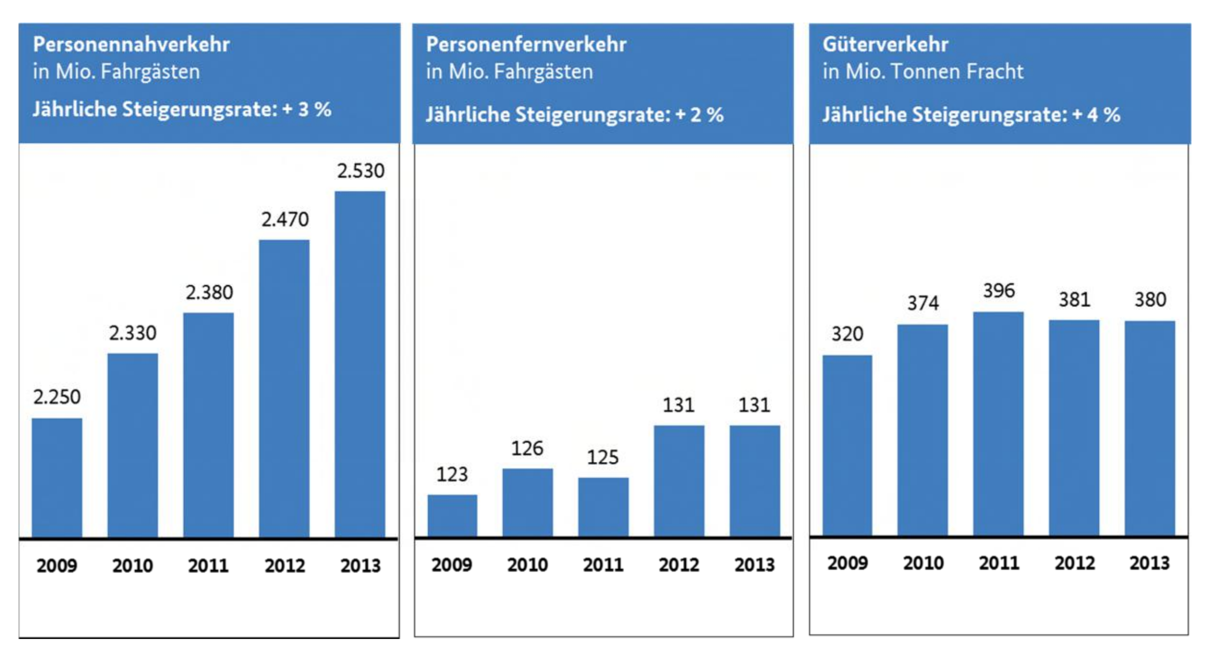


Abbildung 4: Entwicklung des Verkehrsaufkommens

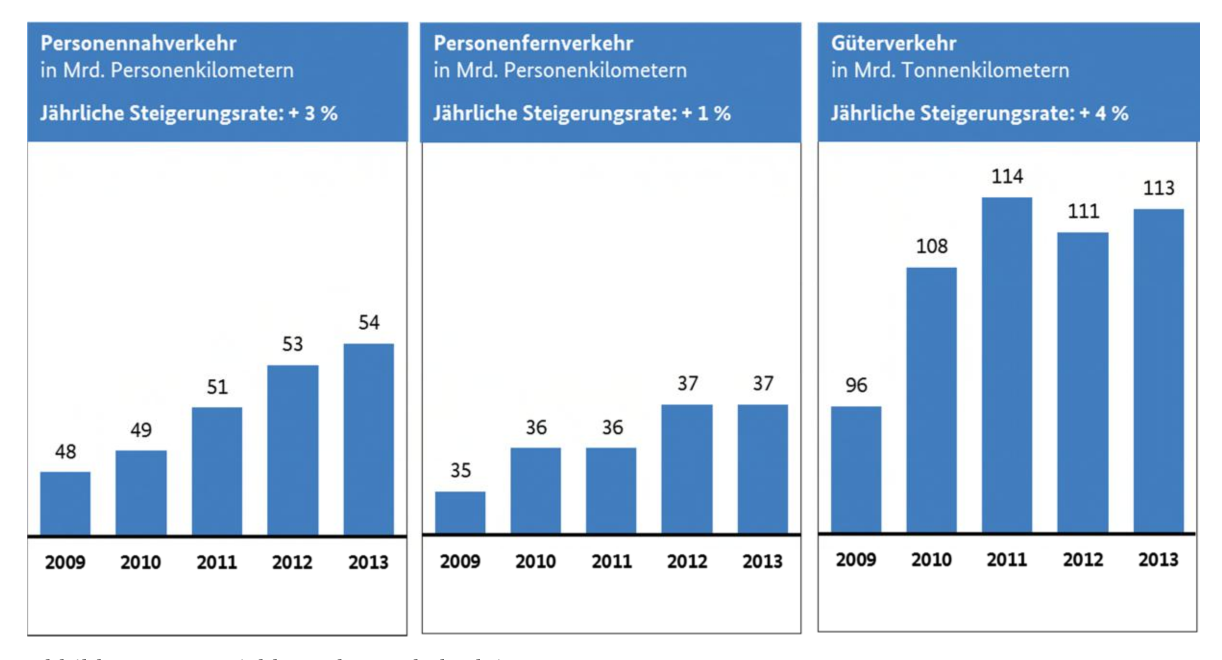


Abbildung 5: Entwicklung der Verkehrsleistung

4. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

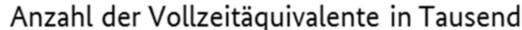
Im Rahmen der Marktuntersuchung im Eisenbahnbereich bereitet die Bundesnetzagentur neben öffentlich zur Verfügung stehenden Daten des Sektors die mittels Fragebogen ermittelten Daten auf. Hierzu gehören die Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors, zu denen u.a. auch die Beschäftigungsentwicklung zählt. Diese Daten dienen dazu, ein möglichst umfassendes Bild des Gesamtmarktes zu erhalten, um spezifischere Entwicklungen des Marktes in einen Gesamtkontext einordnen zu können.

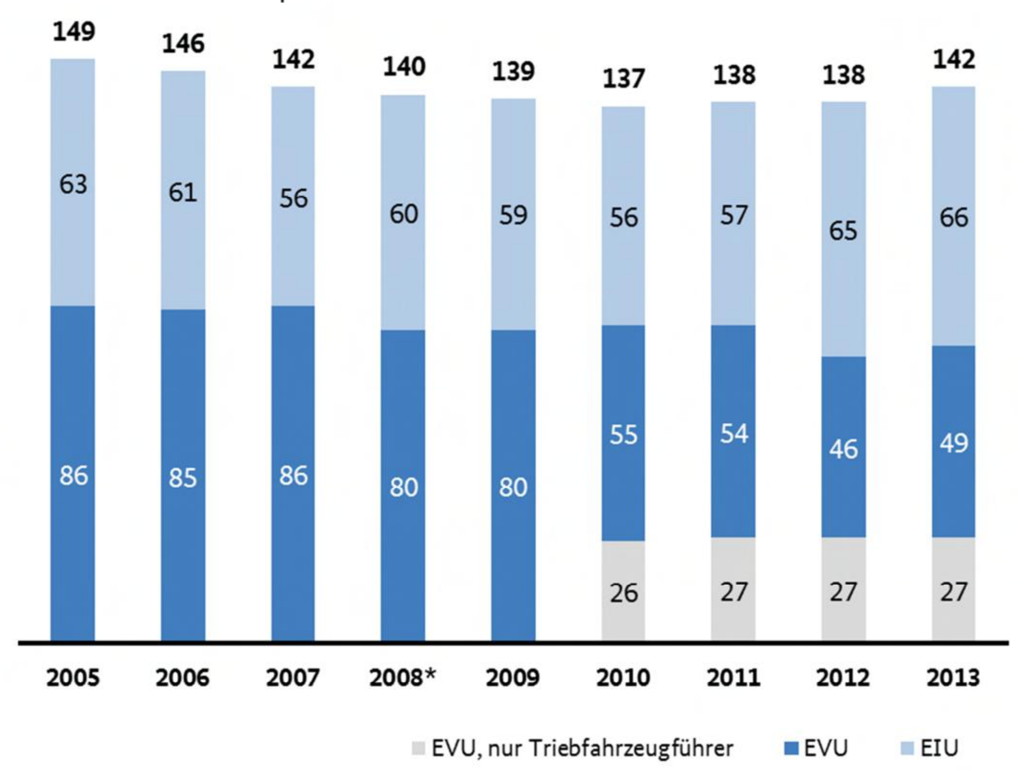
Im Eisenbahnmarkt waren im Jahr 2013 insgesamt rund 142.000 Vollzeitstellen besetzt. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente im Eisenbahnmarkt hat sich im Berichtsjahr nach jahrelanger Stagnation erstmals wieder erhöht und stieg auf 66.0000 Vollzeitstellen bei den EIU und 76.000 Vollzeitstellen bei den EVU an. Dies

entspricht einem Anteil von 54 Prozent im Bereich der EVU und 46 Prozent bei EIU. Die Anzahl der von den EVU beschäftigten Triebfahrzeugführer kann erst ab 2010 separat ausgewiesen werden.

Seit 2005 haben die Eisenbahnunternehmen insgesamt rund 11.000 Stellen abgebaut. Der weitaus größere Teil des Personalabbaus fand in den ersten zehn Jahren nach der Bahnreform 1994 statt. Aktuell ist erstmals ein Stellenaufbau zu beobachten, was vermutlich auf den Verkehrszuwachs der letzten Jahre zurückzuführen ist. Die weitere Beschäftigungsentwicklung dürfte vor allem von der zukünftig erbrachten Betriebsleistung in den einzelnen Marktsegmenten abhängig sein.

Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt





* ab 2008 teils wechselnde Zuordnung von Mitarbeitern mehrerer integrierter Unternehmen zwischen Verkehrs- und Infrastrukturbereich

Abbildung 6: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt

Der Anteil der Wettbewerber an den Gesamterlösen ist im Jahr 2013 erneut leicht gestiegen. Am Gesamtumsatz von 18,7 Mrd. Euro entfielen 18 Prozent auf Wettbewerber der Deutschen Bahn AG. Im Jahr zuvor hatte der Wettbewerberanteil bei 17 Prozent gelegen, für das Jahr 2014 wird er auf 19 Prozent prognostiziert. Im Jahr 2005 hatte der Anteil der Wettbewerber am Umsatz noch unter 10 Prozent betragen. Insgesamt verfügten laut Eisenbahnbundesamt 436 EVU über eine Genehmigung zur Erbringung von öffentlichen Eisenbahnverkehrsleistungen. Davon haben ca. 310 aktiv am Eisenbahnverkehr in Deutschland teilgenommen.

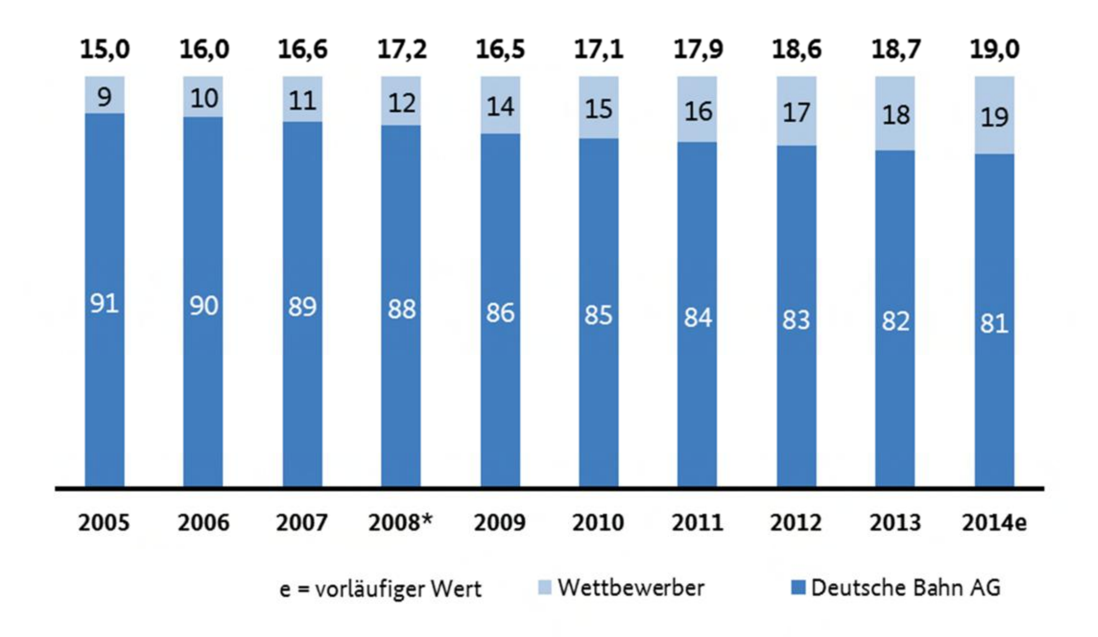


Abbildung 7: Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt

Seit 2005 ist der Wettbewerberanteil damit zwar langsam, aber stetig gestiegen. Allerdings bietet sich in den verschiedenen Segmenten (Schienengüterverkehr, Schienenpersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr) ein unterschiedliches Bild der Anteile und Entwicklungen.

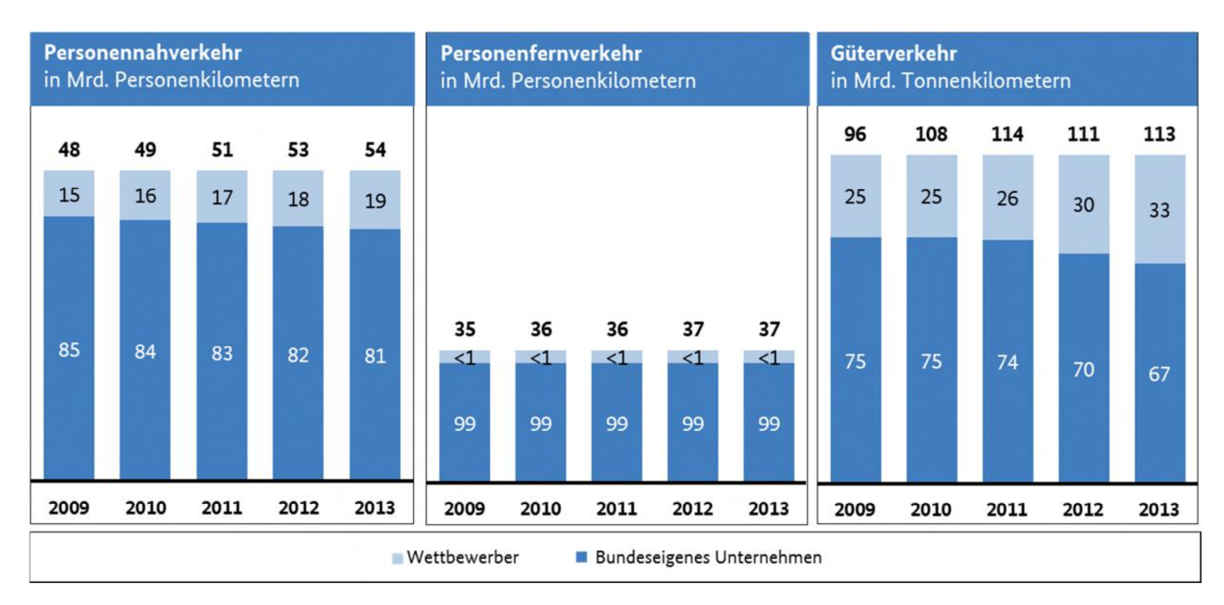


Abbildung 8: Entwicklung des Wettbewerbs in den Segmenten

Im Jahr 2013 konnten zunehmende Wettbewerberanteile in den Marktsegmenten Schienenpersonennahverkehr und Schienengüterverkehr beobachtet werden. Damit setzt sich die positive Entwicklung der Vorjahre in diesen Marktsegmenten fort. Im Schienenpersonenfernverkehr stagniert der Anteil der Wettbewerber weiterhin bei weniger als ein Prozent. Trotz des Markteintritts des Hamburg–Köln–Express (HKX) im Sommer 2012 bleibt ein nennenswerter Wettbewerb am Markt weiter aus.

Im Schienengüterverkehr gewannen die Wettbewerber weitere Marktanteile hinzu und konnten einen leichten Zuwachs bei den erbrachten Verkehrsleistungen verbuchen. Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung stieg von 30 auf 33 Prozent an. Das Marktgeschehen unter den Wettbewerbern konzentriert sich inzwischen auf eine Reihe größerer Marktteilnehmer, die jedoch jeder für sich nur einen geringen Prozentsatz der Verkehrsleistung des Marktführers erreichen. Weiterhin werden noch 67 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt von den Güterverkehrsunternehmen der DB AG (insbesondere DB Schenker Rail Deutschland AG) erbracht.

Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr lag im Jahr 2013 bei etwa 19 Prozent und damit rund einen Prozentpunkt über dem Vorjahreswert. Ursache der Steigerung des Marktanteils der Wettbewerber sind Ausschreibungsgewinne und die gestiegene Fahrgastnachfrage. Es ist anhand der Vielzahl bereits erfolgter und noch ausstehender Vergaben von Verkehrsverträgen zu erwarten, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Dennoch entwickelt sich der Wettbewerb langsamer, als noch vor einigen Jahren erwartet wurde.

C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt

1. Marktumfeld der Betreiber der Schienenwege

Betreiber öffentlicher Eisenbahninfrastruktur sind gesetzlich verpflichtet, den EVU Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren. Dabei unterliegen sie der Regulierung durch die Bundesnetzagentur. Derzeit sind bei der Bundesnetzagentur rund 170 zugangsverpflichtete Betreiber der Schienenwege erfasst. Ausschlaggebend im Rahmen der Marktbeobachtung ist hierbei die Selbsteinschätzung der EIU. Die Mehrzahl dieser EIU verfügt neben den Schienenwegen auch über eigene Serviceeinrichtungen (z. B. Abstellgleise oder Güterladestellen) mitsamt den zugehörigen Gleisanlagen.

Auf das Gesamtnetz bezogen ist die Marktstruktur stark monopolistisch geprägt. Im Regelfall besteht für das nachfragende EVU keine Möglichkeit, sein Fahrtziel über die Schienenwege eines anderen Betreibers der Schienenwege zu erreichen. Zudem ist trotz der vergleichsweise hohen Anzahl der am Markt aktiven Betreiber der Schienenwege eine ausgeprägte Marktkonzentration zu konstatieren. Sowohl bei den eingenommenen Trassenentgelten als auch bei der erbrachten Betriebsleistung decken die unter dem Konzerndach der Deutschen Bahn AG (DB Netz AG, DB RegioNetz Infrastruktur GmbH, Usedomer Bäderbahn GmbH) organisierten Betreiber der Schienenwege insgesamt einen Marktanteil von knapp 98 Prozent ab, betreiben demgegenüber jedoch – bemessen an der Länge — nur rund 86 Prozent des deutschen Streckennetzes. Der Anteil der erbrachten Betriebsleistung auf öffentlicher nicht-bundeseigener Infrastruktur liegt damit nach wie vor nur bei gut 2 Prozent.

Auf den Schienenwegen öffentlicher und damit zur Gewährung von Zugang verpflichteten EIU sind im Jahr 2013 rund 1.055 Mio. Trassenkilometer zurückgelegt worden. Dies entspricht einem Rückgang von weniger als 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Das deutsche Schienennetz weist damit eine weiterhin hohe und stabile Betriebsdichte auf.

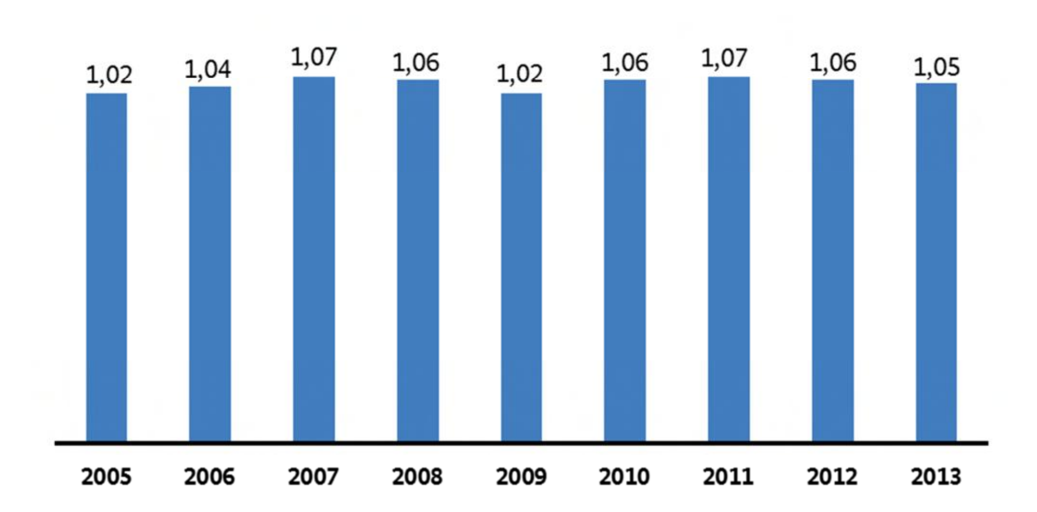


Abbildung 9: Betriebsleistung auf öffentlichen Schienenwegen

Ein Großteil des Verkehrs auf den Eisenbahninfrastrukturen wird von EVU durchgeführt, die mit dem Betreiber der jeweiligen Infrastruktur (EIU) gesellschaftsrechtlich verbunden sind. Auch Unternehmen, bei denen Eisenbahninfrastruktur und Eisenbahnverkehr im selben Unternehmen organisiert sind (integrierte EIU), sind am Markt aktiv. Der Anteil der Drittverkehre, also der Verkehre bei denen EVU auf fremden Schienenwegen fahren, betrug 2013 etwa 22 Prozent; im Vergleich zum Vorjahr gab es damit keine Veränderung.

Im Rahmen der jährlich durchgeführten Markterhebung der Bundesnetzagentur besteht für teilnehmende EVU die Möglichkeit, den Zugang zu Schienenwegen sowie weitere marktrelevante Aspekte aus ihrer unternehmerischen Sicht zu bewerten. In 2013 nutzten rund 200 EVU diese Möglichkeit und gaben insgesamt mehr als 5.000 einzelne Einschätzungen ab. Weiterhin erfuhren der Ausbau- und Erhaltungszustand des Schienennetzes die kritischsten Bewertungen. Mehr als 30 Prozent der Unternehmen vergaben hier die Noten „schlecht (4)“ oder „ungenügend (5)“. Auch die Baustellenplanung der EIU erfährt von Seiten der EVU überdurchschnittlich viel Kritik. Im Vergleich zum Vorjahr verschlechterte sich die mittlere Bewertung hier leicht von 2,9 auf 3,0.

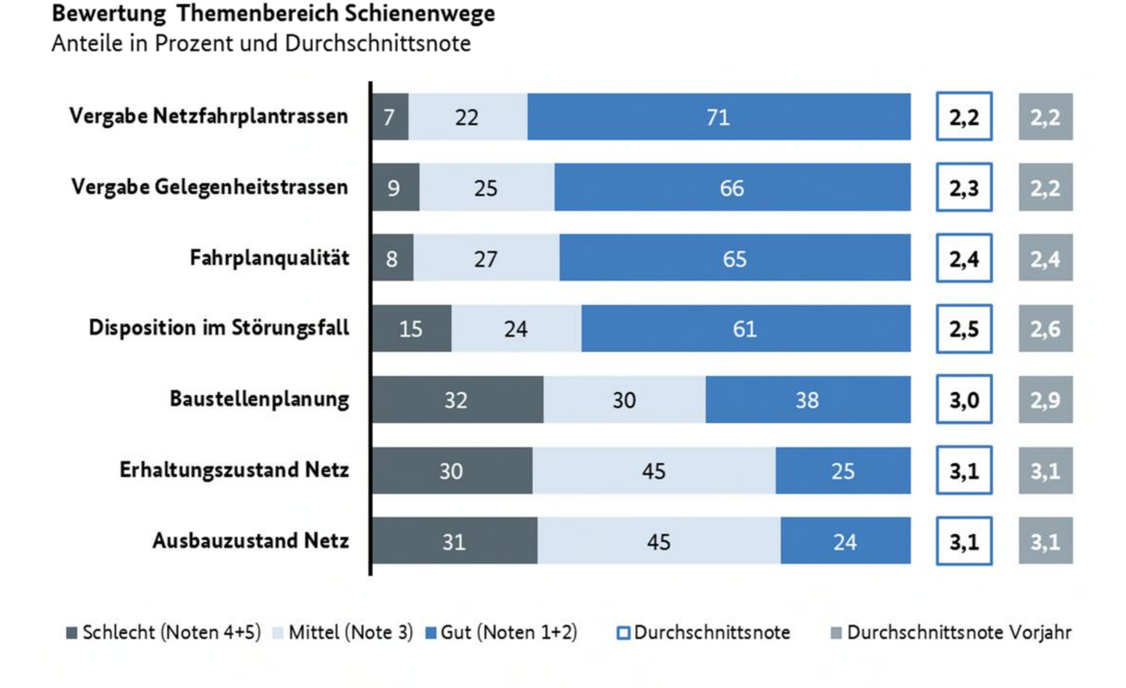


Abbildung 10: Bewertung Themenbereich Schienenwege

Die weiteren Punkte im Themenbereich Schienenwege erhalten dagegen überdurchschnittliche und teils sogar gute Gesamtbewertungen. So wird die Disposition im Störungsfall mit der Note 2,5 bewertet. Hier beurteilen die EVU, wie gut die Betreiber der Schienenwege im Störungsfall den Zugbetrieb koordinieren. Mit guten Noten bewerteten die EVU die Punkte Fahrplanqualität (2,4), Vergabe von Netzfahrplantrassen (2,2) und Vergabe von Gelegenheitstrassen (2,3). Über die Jahre ist in vielen Punkten eine moderate Verbesserung der Einschätzung der EVU festzustellen. An dieser Stelle zeigt sich auch der Nutzen einer sachgerechten Marktregulierung durch die Bundesnetzagentur.

2. Marktumfeld der Betreiber der Serviceeinrichtungen

Unter dem Begriff Serviceeinrichtungen werden nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme, Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungs- und andere technische Einrichtungen sowie Häfen mit Schienenanbindung verstanden.

Im Rahmen der Marktbeobachtung adressiert die Bundesnetzagentur aktuell rund 550 Betreiber öffentlich zugänglicher Serviceeinrichtungen. Die Anzahl der bei der Bundesnetzagentur erfassten EIU hängt hierbei wesentlich von der Marktdurchdringung der jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführten Markterhebung ab, da nach wie vor kein zentrales, öffentliches Register existiert, welches die in Deutschland betriebenen Eisenbahninfrastrukturen erfasst und nachhält. Dies bedeutet, dass der Regulierungsbehörde im Zweifelsfall nicht jedes regulierungsrelevante EIU bekannt ist.

Der Markt im Bereich der Serviceeinrichtungen weist trotz der hohen Anzahl einzelner Marktakteure in Teilbereichen eine hohe Konzentration auf. Je nach regionalem Umfeld und Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an entsprechenden Infrastrukturunternehmen für EVU teilweise sehr eingeschränkt oder Alternativen nicht wirtschaftlich nutzbar.

Auch für den Themenbereich der Serviceeinrichtungen erfragt die Bundesnetzagentur in ihrer jährlichen Markterhebung, wie die teilnehmenden EVU den Zugang zu den einzelnen Einrichtungen einschätzen. Wie in den Vorjahren wurde der Zugang zu Abstellgleisen (2,9), sowie zu Rangierbahnhöfen/Zugbildungseinrichtungen (2,8) am kritischsten bewertet. Ebenfalls unterdurchschnittliche Bewertungen erhielten Ausbau- und Erhaltungszustand von Personenbahnhöfen (2,9 bzw. 3,0).

Der Zugang zu Wartungseinrichtungen wurde von den Unternehmen mit einer Note von 2,6 bewertet, mehr als die Hälfte der teilnehmenden EVU werteten sogar mit „gut (2)“ oder „sehr gut (1)“. Jedoch bleibt zu berücksichtigen, dass viele EVU über eigene Wartungseinrichtungen verfügen.

Der Zugang zu den weiteren Arten von Serviceeinrichtungen erhielt überdurchschnittliche Bewertungen. So beurteilen die EVU den Zugang zu Hafeninfrastruktur mit der Note 2,6 für den Zugang zu Personenbahnhöfen urteilen sie mit 2,5. Die besten Bewertungen erhalten wie in den Vorjahren Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme (2,2) sowie Schulungseinrichtungen (2,4).

Trotz teils leichten Verschlechterungen im Vergleich zum Vorjahr, ist über die vergangenen Jahre eine moderat positive Tendenz vorhanden. Die marktnahe und maßvolle Regulierung dürfte auch hier — bei parallel dazu steigenden Erwartungen der EVU – zur Verbesserung der Bewertungen beigetragen haben.

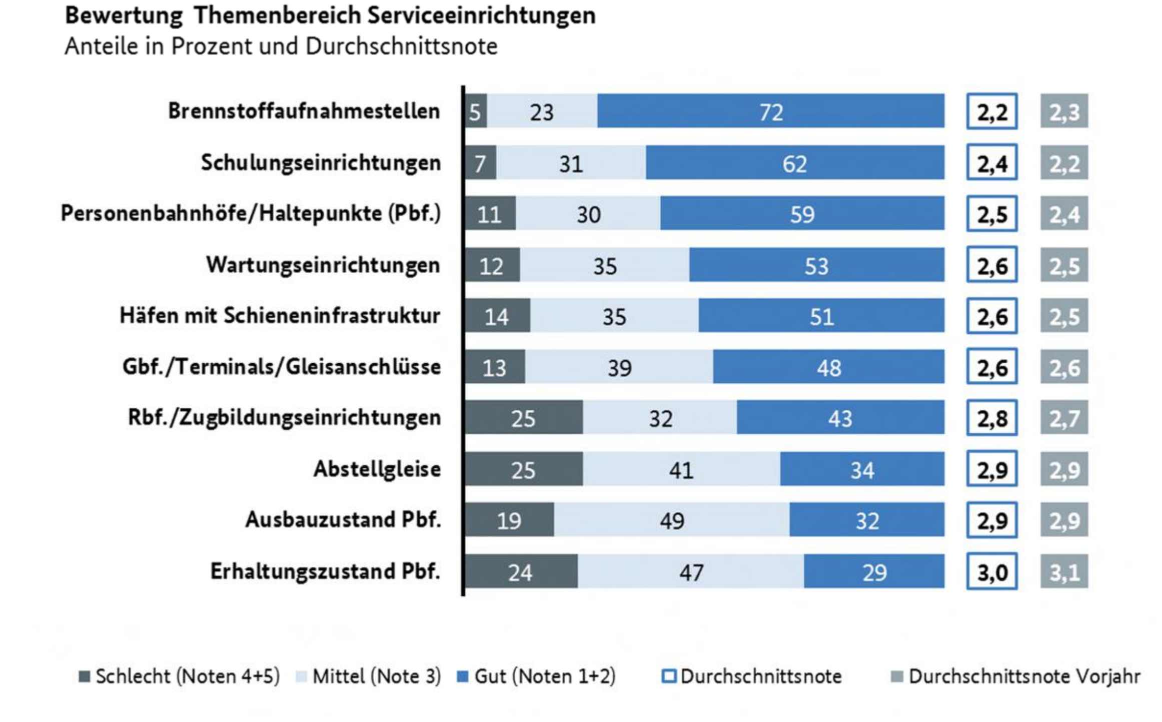


Abbildung 11: Bewertung Themenbereich Serviceeinrichtungen

D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise

1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die für die Nutzung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen zu zahlenden Entgelte stellen für die EIU eine wesentliche Einnahmequelle, für die EVU dagegen einen wesentlichen Kostenbestandteil dar. So belief sich die Summe der gezahlten Infrastrukturnutzungsentgelte im Jahr 2013 auf insgesamt 5,6 Mrd. Euro. Davon entfällt der größte Anteil mit gut 4,4 Mrd. Euro auf die Trassenentgelte für die Nutzung der Schienenwege. Der verbleibende Betrag setzt sich aus Entgelten für die Nutzung von Stationen (knapp 0,8 Mrd. Euro) sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen, wie z. B. für Abstellgleise oder Rangierbahnhöfe (circa 0,4 Mrd. Euro), zusammen.

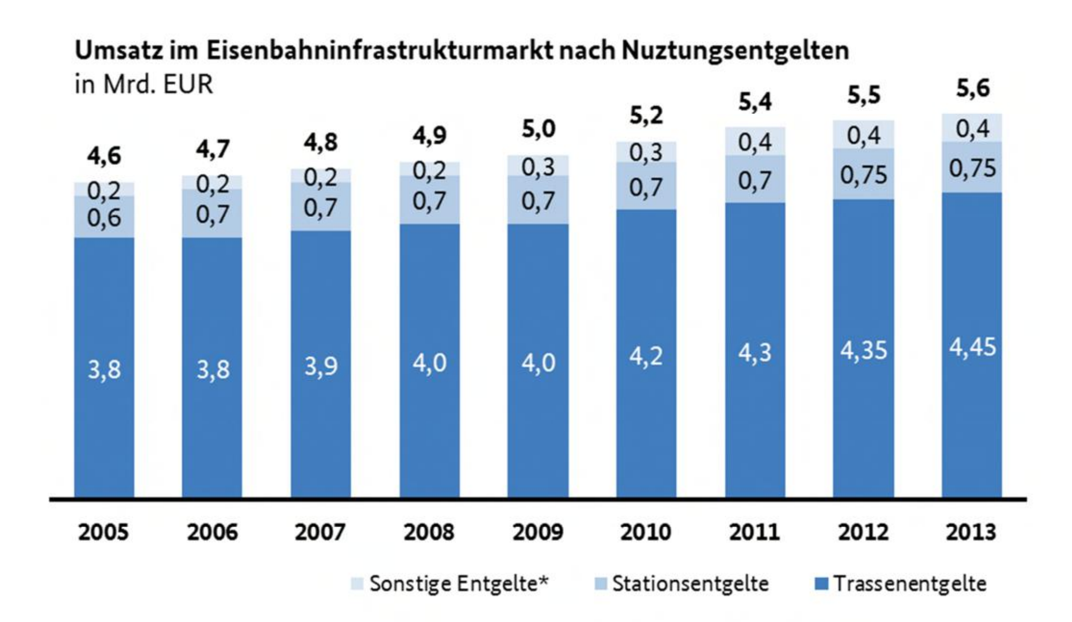


Abbildung 12: Umsatz im Eisenbahninfrastrukturmarkt nach Nutzungsentgelten

Gemessen am Gesamtumsatz der EVU in Höhe von 18,7 Mrd. Euro im Jahr 2013 entfallen damit rund 30 Prozent auf die für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur anfallenden Entgelte. Seit 2009 bleibt dieser Anteil weitgehend unverändert. Die Infrastrukturnutzungsentgelte zählen zu den größten Kostenfaktoren für EVU.

Jedoch unterscheidet sich der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EVU zwischen den einzelnen Verkehrsarten deutlich. Dieser variiert zwischen rund 18 Prozent im Schienengüterverkehr und rund 37 Prozent im Schienenpersonennahverkehr. Während der Anteil in diesen beiden Marktsegmenten seit 2007 relativ konstant geblieben ist, ist es im Schienenpersonenfernverkehr in diesem Zeitraum gelungen, den

Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz von 27 Prozent auf 23 Prozent zu reduzieren, primär über eine gesteigerte Auslastung der Fernverkehrszüge.

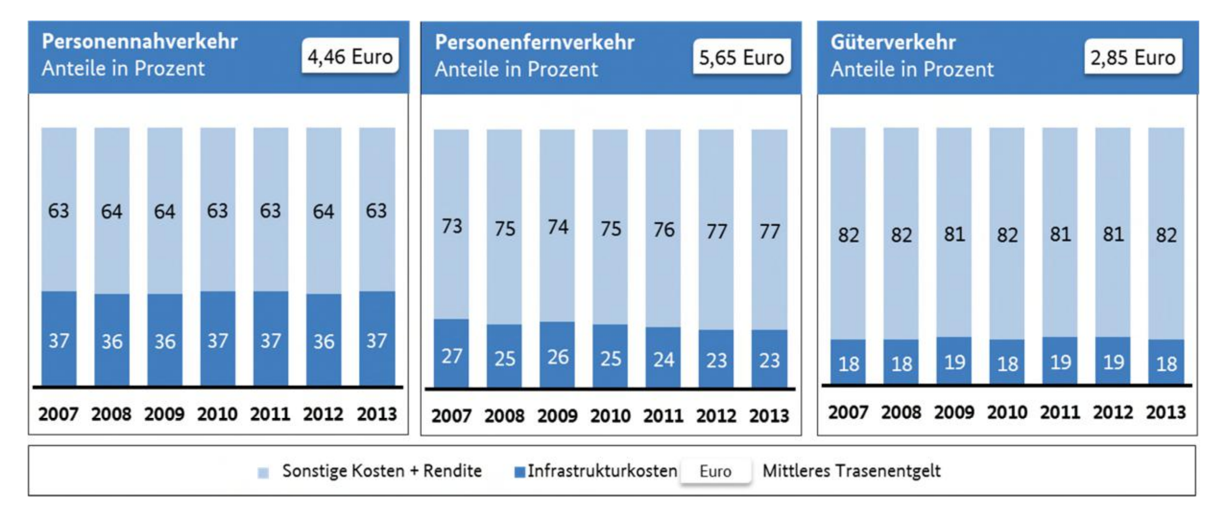


Abbildung 13: Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EIU nach Verkehrsarten

2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte

Die von den Betreibern der Schienenwege erhobenen mittleren Trassenentgelte sind über die vergangenen Jahre kontinuierlich gestiegen. Für die Berechnung wurde auf Marktdaten der Infrastrukturbetreiber zurückgegriffen. Die für 2014 zugrunde gelegten Werte lagen bei Berichterstellung noch nicht vor und sind daher als erwartete Werte mit einem ‚e' gekennzeichnet.

Im Vergleich zu 2007 lag in 2014 das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonennahverkehr um rund 17 Prozent, im Schienengüterverkehr um rund 19 Prozent sowie im Schienenpersonenfernverkehr um rund 20 Prozent höher. Im Vergleich hierzu betrug die allgemeine Inflation im identischen Zeitraum 11 Prozent. Der Anstieg des EIU-Inputpreisindex, der alle bei den Infrastrukturbetreibern maßgeblich anfallenden Kostenarten berücksichtigt, fällt mit unter 10 Prozent noch geringer aus.

Der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte weist bei deutlich stärker schwankendem Verlauf eine mit knapp 9 Prozent noch niedrigere Steigerungsrate als die Trassenentgelte auf.

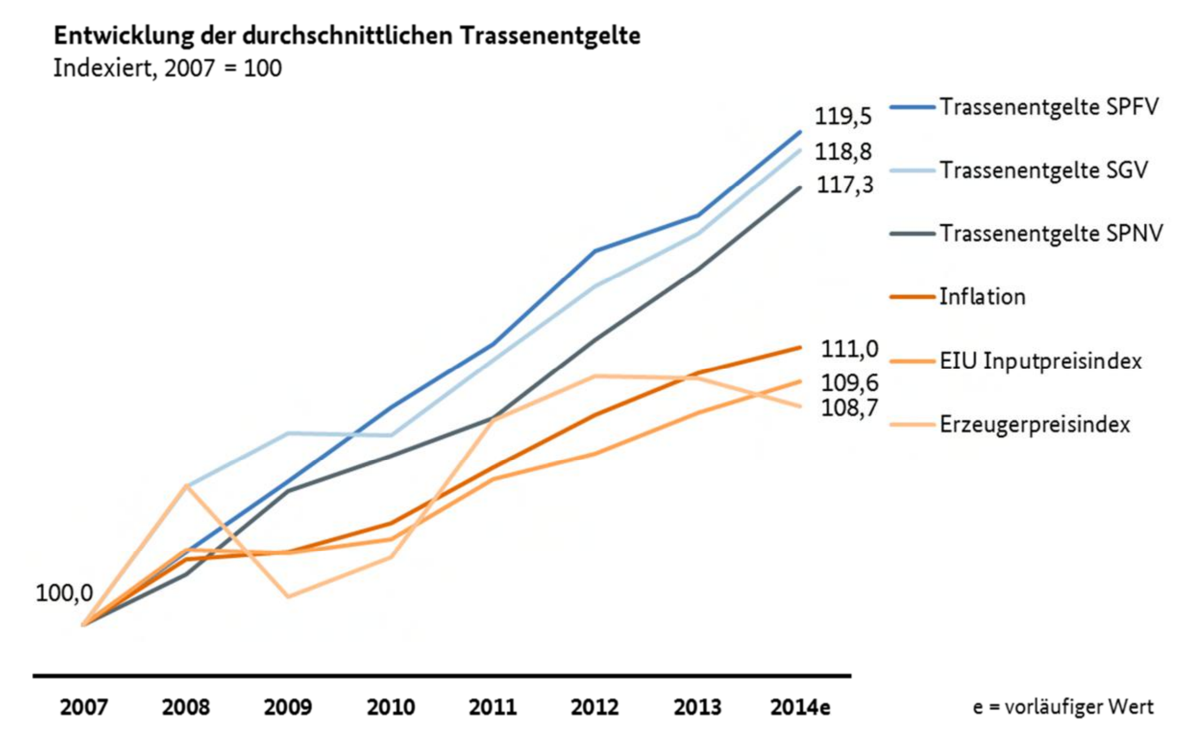


Abbildung 14: Entwicklung der durchschnittlichen Trassenentgelte

3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte

Parallel zur Entwicklung der Trassenentgelte sind auch die Entgelte für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen der EIU über die Jahre merklich angestiegen. Insgesamt ist zwischen den Jahren 2007 und 2014 eine Steigerung von 20 Prozent zu verzeichnen. Auch hier liegt die Steigerung signifikant über der des EIU-Inputpreisindex, welcher die Entwicklung der für Eisenbahninfrastrukturbetreiber typischen Kosten nachzeichnet.

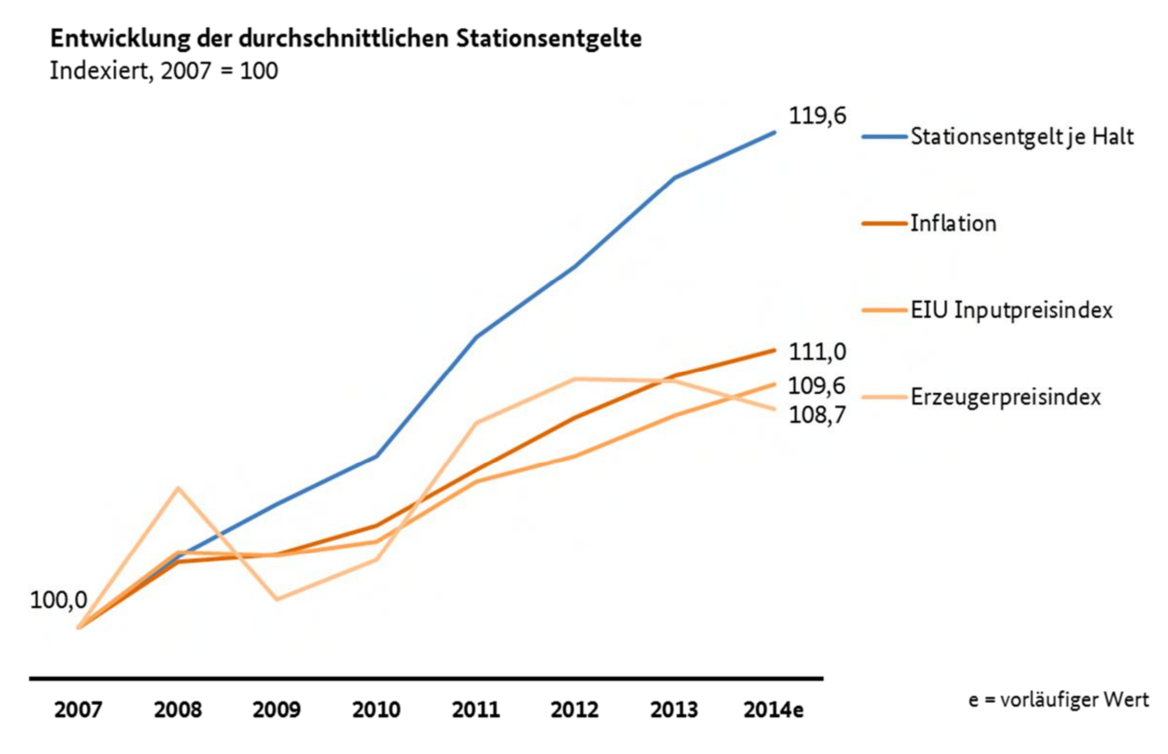


Abbildung 15: Entwicklung der durchschnittlichen Stationsentgelte

4. Höhe und Entwicklung der Bahnstrompreise

Im deutschen Eisenbahnmarkt werden mehr als die Hälfte der Verkehre mittels elektrischer Traktion erbracht. Hierfür wurden im Jahr 2013 rund 12 Terawattstunden (TWh) an Energie bezogen. Davon entfallen auf den Schienenpersonennahverkehr über 5 TWh und über 4 TWh auf den Schienengüterverkehr. Durch den steigenden Anteil von modernen Drehstromfahrzeugen, konnten insgesamt knapp 1,3 TWh Bremsenergie in das Netz zurückgespeist werden. Das entspricht rund 11 Prozent der gesamten bezogenen Strommenge der Eisenbahnen und damit mehr als in Deutschland beispielsweise durch Offshore-Windkraftanlagen als erneuerbare Energien eingespeist wurde (2013: 0,97 TWh).

Im Jahr 2013 sanken die Bahnstrompreise der DB Energie GmbH erstmals. Gleichzeitig stieg die Vergütung für rückgespeisten Strom erheblich. Dieser Trend setzte sich Anfang 2014 fort. Bis zum ersten Halbjahr 2014 sank der Bahnstrompreis im Hochtarif um knapp 11 Prozent, im Niedrigtarif um 2 Prozent. Die Vergütung für rückgespeisten Bahnstrom stieg gleichzeitig um 32 Prozent im Niedrigtarif und knapp 30 Prozent im Hochtarif. Damit wurden insgesamt rund 75 Prozent der Bezugskosten für den Traktionsstrom bei der Rückspeisung wieder vergütet.

Im Juli 2014 führte DB Energie GmbH ein neues Preissystem ein. Grundlage dafür war die Einigung mit der EU-Kommission, um kartellrechtliche Bedenken auszuräumen.[1] Das neue Preissystem gewährt weder unmittelbare Rabatte noch werden die bislang üblichen Vollversorgungstarife weiter angeboten. Neben den genehmigten Netzentgelten werden die Preise für den Bezug von Traktionsenergie einzeln ausgewiesen. EVU, die weiterhin ihren Traktionsstrom von der DB Energie GmbH beziehen, müssen für das Jahr 2015 mit

[1] Details siehe Kapitel III B:

Preissteigerungen von fast 3 Prozent im Hochtarif und etwa 8 Prozent im Niedertarif hinnehmen. Getrieben werden die Steigerungen durch höhere Netzentgelte von etwa 8 bis 11 Prozent.

Die Systematik der Netzentgelte sorgt dafür, dass das spezifische Netzentgelt für jedes EVU zukünftig von seinem individuellen Nutzungsverhalten abhängt.[2] Das Nutzungsverhalten drückt sich als Quotient von Jahresverbrauch und entnommener Jahreshöchstlast in Form von Netznutzungsstunden aus. Ab 2.500 Netznutzungsstunden wird die Netznutzung durch ein Entgelt für die entnommene Arbeit in Verbindung mit einem Entgelt für die entnommene Höchstleistung bepreist. Diese Systematik sorgt dafür, dass das Netzentgelt pro verbrauchter Kilowattstunde sinkt, je größer die Anzahl der Netznutzungsstunden ist. Damit werden die Netzentgelte indirekt für diejenigen EVU rabattiert, die eine hohe Anzahl von Netznutzungsstunden erreichen.

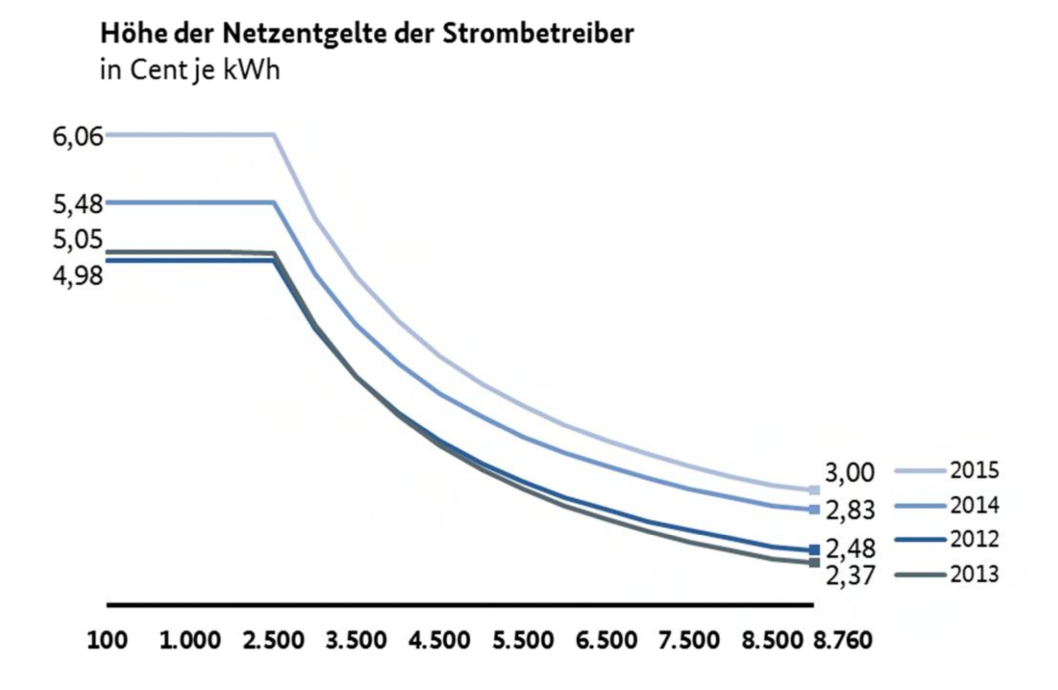


Abbildung 16: Höhe der Netzentgelte in Abhängigkeit von den Benutzungsstunden (Cent je kWh)

Ab dem Jahr 2012 gelten für die Netznutzung bei der DB Energie GmbH die durch die Bundesnetzagentur genehmigten Entgelte nach den Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung dieser genehmigten Netzentgelte im Vergleich zu den Netzentgelten der Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland. Dabei zeigt sich, dass Bahnstromkunden höhere Entgelte für die Durchleitung von Strom zu entrichten haben als Industriekunden mit einer vergleichbaren Jahreshöchstlast und Jahresbenutzungsdauer. Die ist mit der besonderen Charakteristik des Bahnstromsystems zu begründen.

---

[2] Zu den Schwierigkeiten der Entgeltsystematik im Eisenbahnmarkt siehe unter III B.

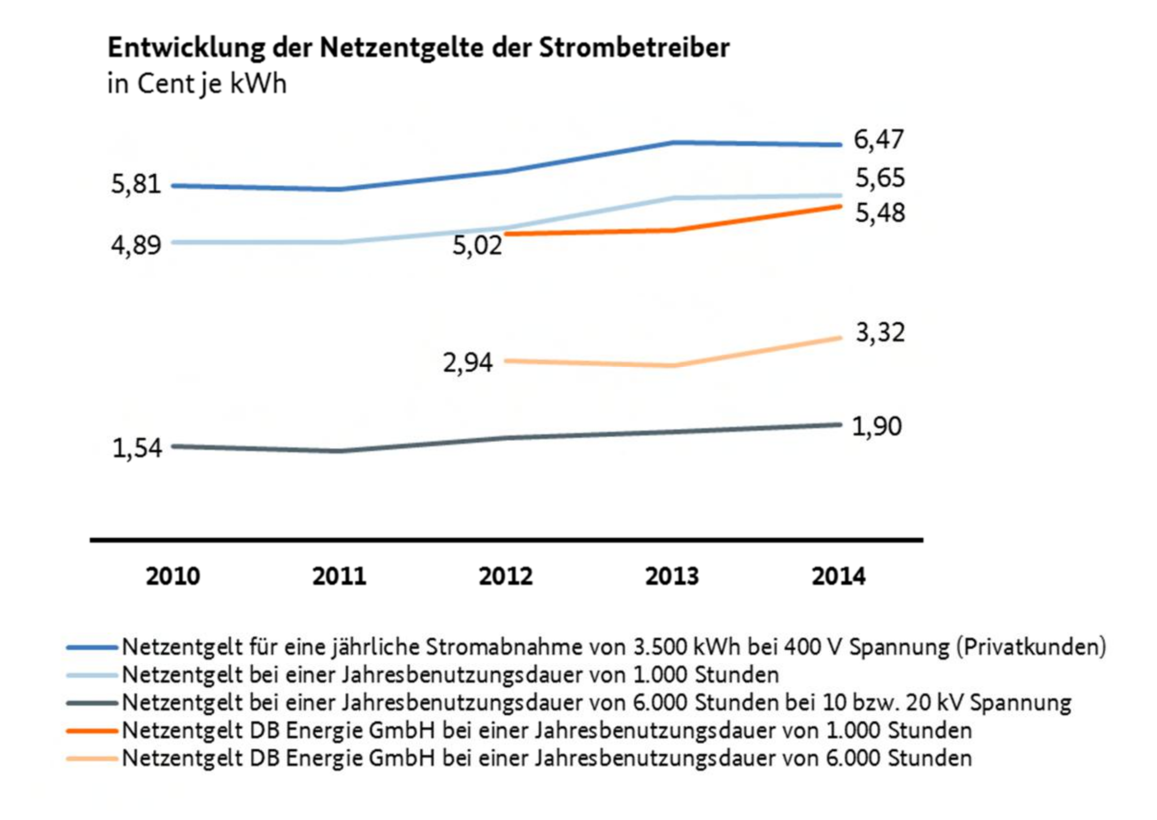


Abbildung 17: Entwicklung der Netzentgelte der Stromnetzbetreiber (Cent je kWh)

Seit 2011 weisen die Netzentgelte eine deutlich steigende Tendenz auf. Neben vielen anderen Faktoren ist der Anstieg nicht zuletzt auf die Investitionen in den Netzausbau zurückzuführen. Bei der DB Energie GmbH werden über 80 Prozent der Investitionen in dem 16,7 Hertz Bahnstrombereich getätigt. Dabei stieg der Nettoanteil der Investitionen im Jahr 2013 auf über 50 Prozent an.[3] Investiert wurde überwiegend in die Erneuerung von Bahnstromleitungen, Bahnstromschaltanlagen und den Ersatz von Umformern durch moderne Umrichter. Die steigenden Ersatzinvestitionen führen infolgedessen mit zu einem Anstieg der Netzentgelte.

5. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme

Die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur ist eine der Kernkompetenzen der Bundesnetzagentur. Unter den Bedingungen, zu denen die EIU ihre Infrastruktur zur Nutzung bereitstellen, nehmen deren Entgeltkonditionen für die EVU eine oft wesentliche Rolle ein. Um anhand der Einschätzungen von Marktteilnehmern Prioritäten setzen zu können, bietet die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer jährlichen Markterhebung allen teilnehmenden EVU die Möglichkeit, sowohl die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme als auch das Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturbetreiber mit Noten zwischen 1 „sehr gut“ bis 5 „ungenügend“ zu bewerten.

Durchschnittlich wurde die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme mit 2,7 bewertet und liegt damit etwa auf Höhe des Gesamtdurchschnitts. Allgemein konnte bei der Marktwahrnehmung der Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme gegenüber den Anfangsjahren der Regulierung in einigen

[3] Gesamtinvestitionen abzüglich öffentlicher Zuschüsse aus LuFV usw.

Bereichen eine signifikante Verbesserung verzeichnet werden. Hierzu haben regulatorische Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen.

Aus Sicht der EVU wurde in 2014 besonders der Bereich Bahnstrom (Bewertung: 3,0) in Bezug auf die Diskriminierungsfreiheit kritisch beurteilt. Angesichts der erheblichen Veränderungen an den Entgeltsystemen, die in diesem Bereich vorgenommen wurden, bleibt jedoch die weitere Entwicklung abzuwarten. Die vergleichsweise beste Bewertung erreichten erneut die Trassenpreissysteme der EIU, welche eine durchschnittliche Note von 2,4 erhielten.

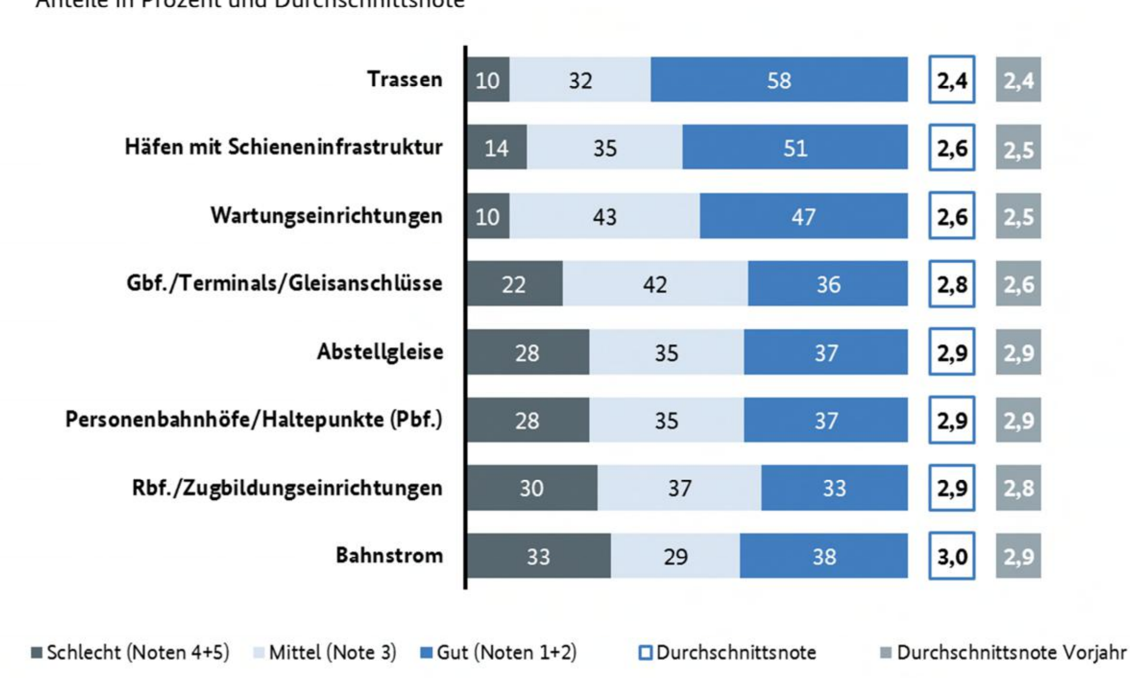


Abbildung 18: Bewertung Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme

In die Bewertung des Preis-Leistungsverhältnisses der EIU soll nicht nur die Entgelthöhe, sondern vor allem auch die entsprechende Leistung und Effizienz in der Leistungsbereitstellung einfließen. Die schließt die den EIU im Rahmen der Leistungsbereitstellung entstehenden, oft nicht unerheblichen Kosten mit ein.

Dennoch vergeben die EVU in ihrer Gesamtheit für keine Art von Serviceeinrichtung eine gute Note, lediglich Brennstoffaufnahmen erhalten mit der Note 2,5 eine überdurchschnittliche Bewertung. Die Wahrnehmung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Markt bleibt somit auch in der Betrachtung über einen längeren Zeitraums auf einem recht konstanten Niveau.

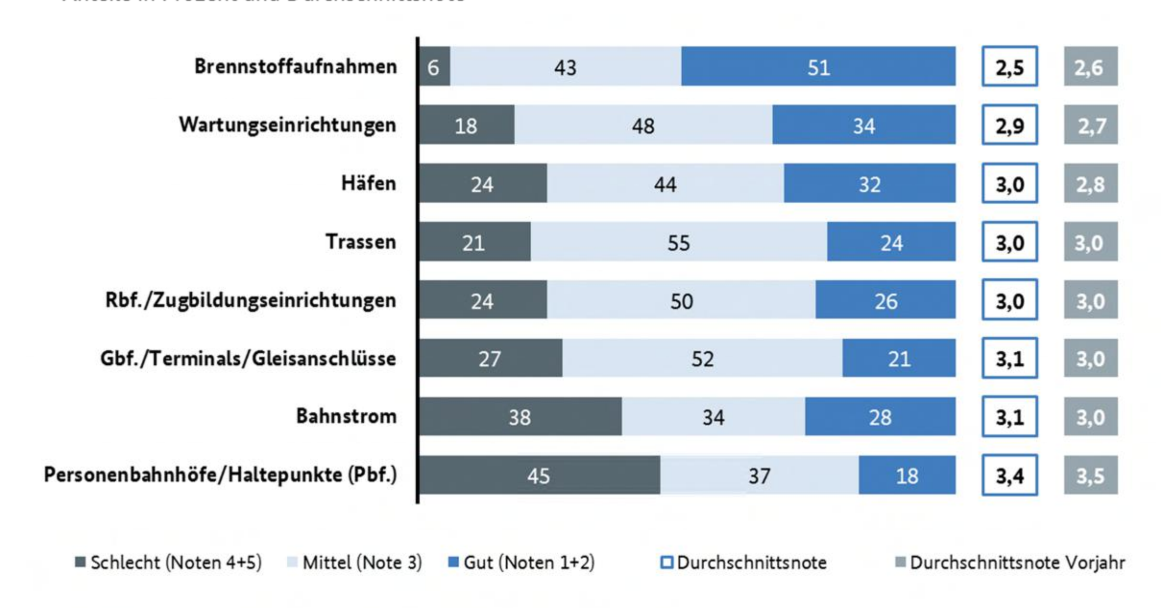


Abbildung 19: Bewertung Preis-Leistungs-Verhältnis der Infrastrukturbetreiber (Entgelthöhen)

6. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrs-unternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Mehr als drei Viertel der am Markt aktiven EVU weisen für das Geschäftsjahr 2013 ein positives Betriebsergebnis aus. Der Anteil der Unternehmen mit einem positiven Ergebnis lag in 2013 bei 74 Prozent im Schienenpersonennahverkehr, 100 Prozent im Schienenpersonenfernverkehr und 81 Prozent im Schienengüterverkehr. Gegenüber den vorhergehenden Geschäftsjahren stiegen die Anteile sowohl im Schienenpersonennahverkehr als auch im Schienengüterverkehr. In Bezug auf das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zeigt sich über die einzelnen Marksegmente ein ähnliches Bild. Der Einfluss von Zinserträgen und Zinsaufwendungen sowie etwaiger Beteiligungsergebnisse bleibt bei den Unternehmen in der Gesamtheit eher gering.

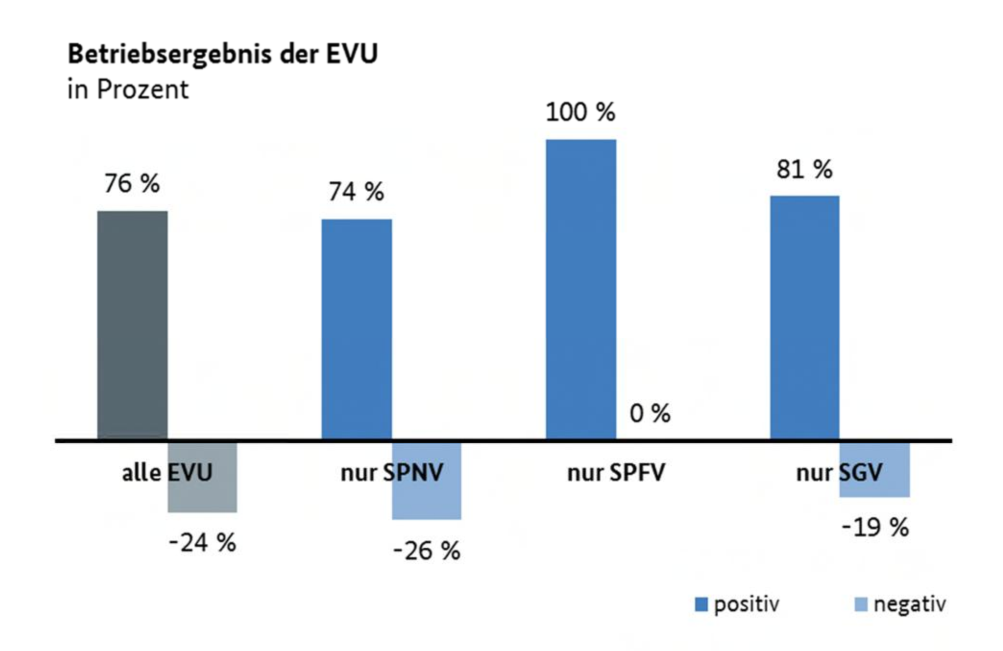


Abbildung 20: Betriebsergebnisse der EVU

Um die unterschiedlichen Gewinnsituationen der EVU in den einzelnen Marktsegmenten besser einschätzen zu können, werden nachfolgend die kumulierten Betriebsergebnisse und Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zu spezifischen Leistungsgrößen (Personen- bzw. Tonnenkilometer sowie Zugkilometer) ins Verhältnis gesetzt.

Im Vergleich zeigt sich, dass die Ergebnissituation im Schienenpersonennahverkehr deutlich stabiler ist. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die Regionalisierungsmittel als zuverlässige Erlösquelle. Im Schienengüterverkehrsmarkt konnten die EVU in ihrer Gesamtheit ein knapp positives Ergebnis erzielen und ihre wirtschaftliche Ertragskraft im Vergleich zum Geschäftsjahr 2011 damit geringfügig verbessern.

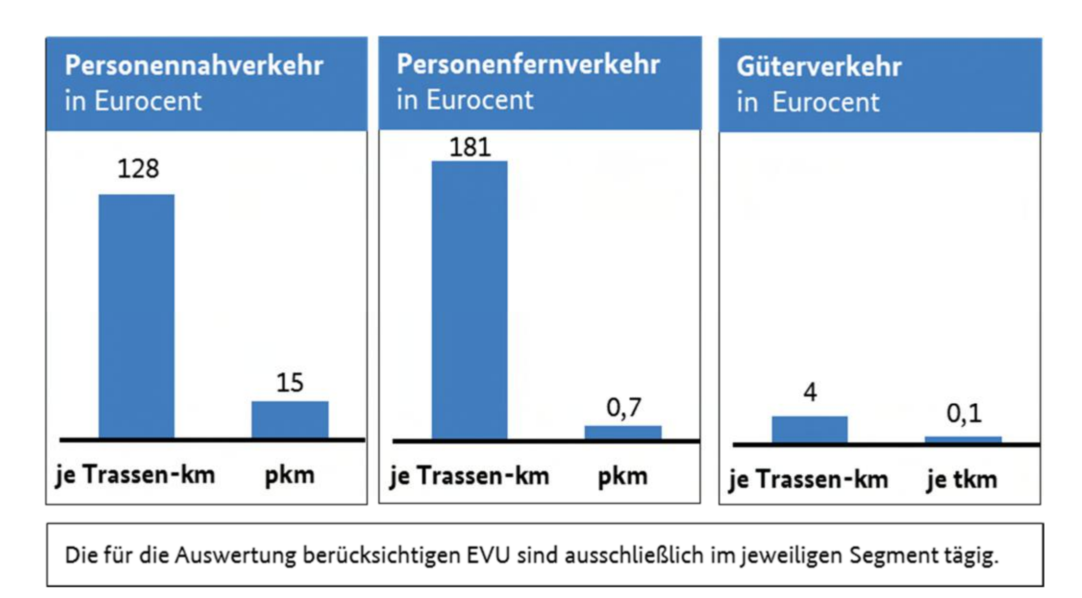


Abbildung 21: Ergebnisse der EVU nach Verkehrsarten

Eine differenziertere Betrachtung der Ergebnisse nach Unternehmensgruppen zeigt jedoch abweichende Resultate. Werden ausschließlich die nichtbundeseigenen EVU betrachtet, weisen diese im

Schienengüterverkehr im Mittel ein positives Betriebsergebnis in Höhe von 0,52 Euro je Zugkilometer aus – im Gegensatz zu 0,04 Euro bei Betrachtung des gesamten Schienengüterverkehrsmarktes. Damit agieren diese Unternehmen im Schienengüterverkehrsmarkt wirtschaftlicher als die Eisenbahngüterverkehrsunternehmen der DB AG, bieten im Regelfall jedoch keine Einzelwagenverkehre an, deren wirtschaftlicher Betrieb durch die intermodale Konkurrenzsituation besonders erschwert wird.

Auch für den Schienenpersonennahverkehr verschiebt sich das Bild, wenn nur die nichtbundeseigenen EVU betrachtet werden. Im Gegensatz zu den Gesamtmarktzahlen haben die nichtbundeseigenen EVU im Geschäftsjahr 2013 einen deutlich geringeren Ertrag je Leistungseinheit als der DB Konzern erzielt. Somit waren hier die bundeseigenen EVU wirtschaftlich deutlich erfolgreicher.

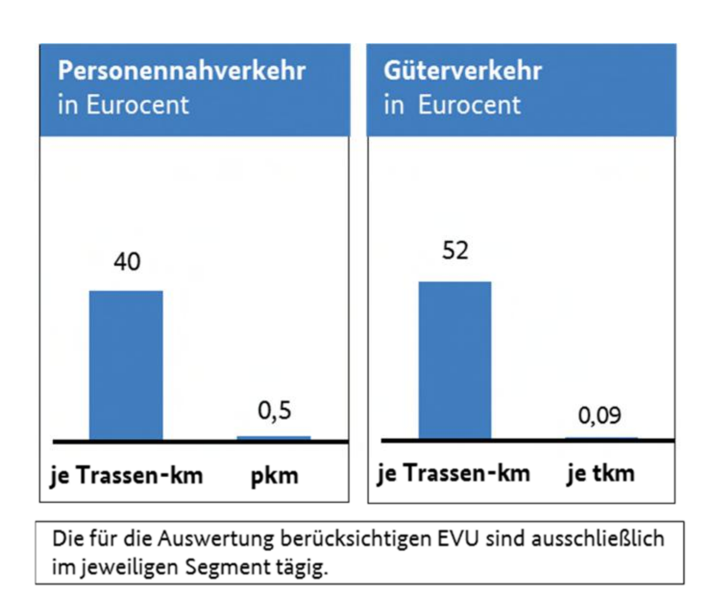


Abbildung 22: Ergebnisse der nichtbundeseigenen EVU nach Verkehrsarten

Auch von den EIU erhebt die Bundesnetzagentur Informationen zur wirtschaftlichen Lage. Den nichtbundeseigenen Betreibern der Schienenwege ist es in ihrer Gesamtheit nach den vorliegenden Informationen im gesamten Zeitrahmen von 2009 bis 2013 in keinem Geschäftsjahr hinsichtlich der Bereitstellung von Trassen gelungen, einen Gewinn zu erwirtschaften. Die Verluste aus dem operativen Geschäft sind hier deutlich und müssen seitens der EIU anderweitig aufgefangen werden. Aus Gründen der intermodalen Wettbewerbsfähigkeit (Markttragfähigkeit der Entgelte) verzichten möglicherweise einige Betreiber der Schienenwege auf kostendeckende Entgelte.

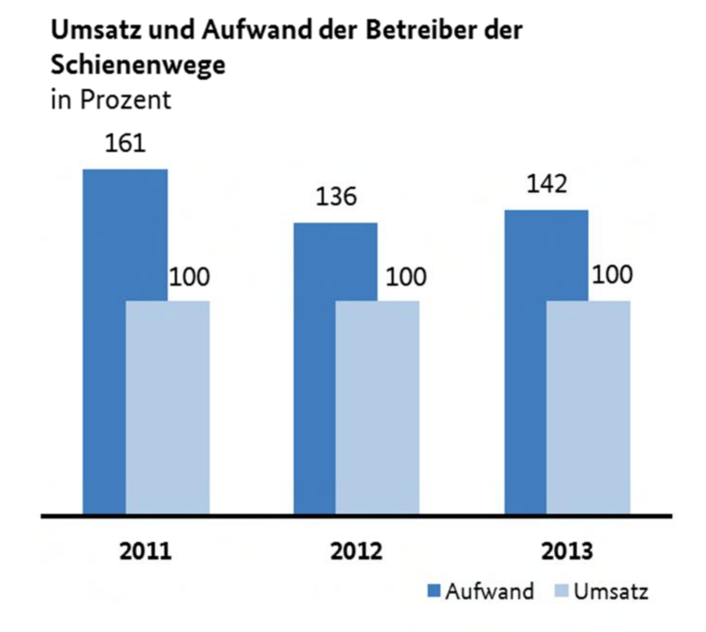


Abbildung 23: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Schienenwege

Auch die nichtbundeseigenen Betreiber von Serviceeinrichtungen konnten in Summe im Zeitraum von 2011 bis 2013 kein positives Ergebnis aus Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelten erzielen. Die Entgelteinnahmen deckten die Aufwendungen für Instandhaltung, Abschreibungen und Betrieb von Serviceeinrichtungen in 2013 zu nur 52 Prozent.

Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass bei einigen Betreibern von Serviceeinrichtungen keine unmittelbare Gewinnerzielungsabsicht vorliegt. Die Kosten des Eisenbahninfrastrukturbetriebs werden dort aus anderen Quellen gedeckt. Positive Ergebnisse wurden auf den Gesamtmarkt bezogen nur im Bereich der Personenbahnhöfe sowie der Güterbahnhöfe erzielt. In diesen Bereichen wäre tendenziell auch am ehesten ein vorrangig gewinnorientierter Betrieb anzunehmen.

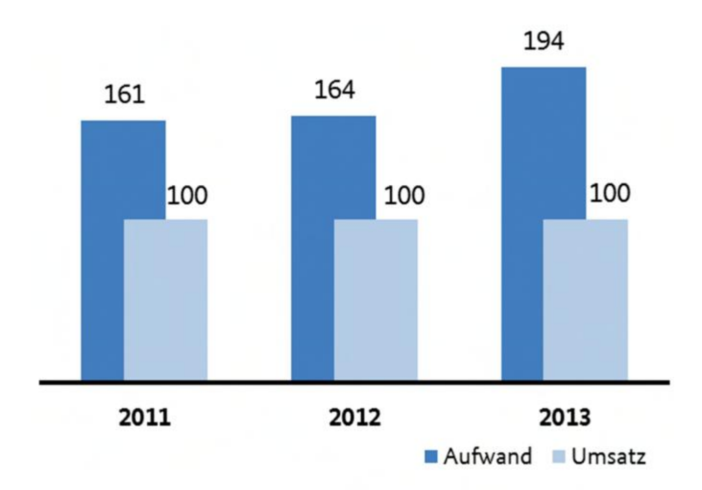


Abbildung 24: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Serviceeinrichtungen

7. Entwicklung der Endkundenpreise

Die Preisentwicklung auf den Endkundenmärkten ist ein wichtiger Indikator für die Gesamtentwicklung der Eisenbahnmärkte und deren Position im intermodalen Wettbewerb.

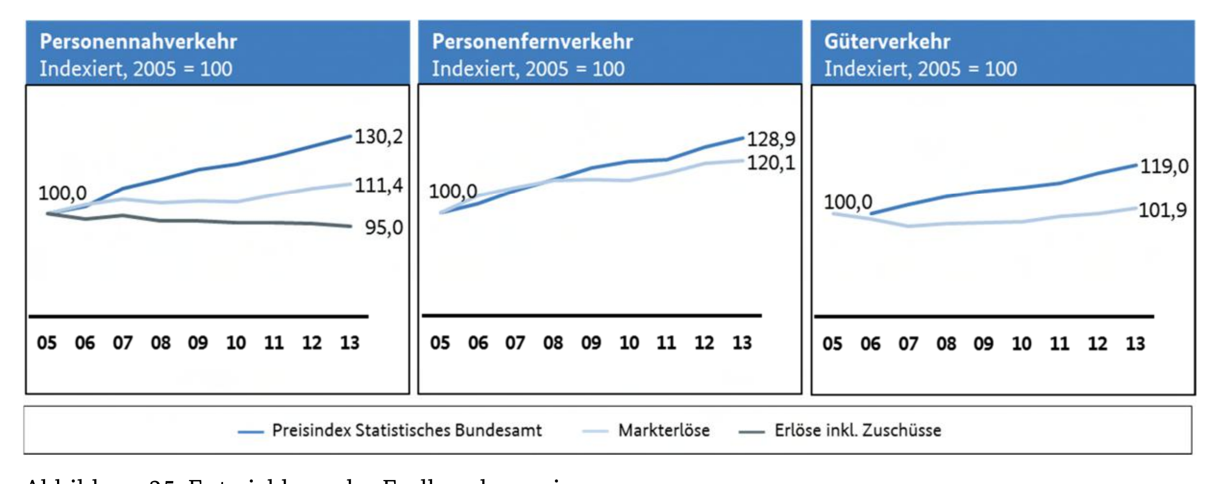


Abbildung 25: Entwicklung der Endkundenpreise

Bei der Bewertung der dargestellten Entwicklungen ist zu beachten, dass die Preisindizes die Entwicklung der Fahrkartenpreise im Schienenpersonenverkehr bzw. die Listenpreise für definierte Leistungen im Schienengüterverkehr nachzeichnen. Hierbei bleiben jedoch Veränderungen in der Nachfragestruktur unberücksichtigt. Die ebenfalls aufgeführten Spezifischen Erlöse zeigen auf, was die EVU tatsächlich erlösen konnten.

Im Schienengüterverkehr stieg der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer in 2013 gegenüber 2009 um rund 6 Prozent. Inflationsbereinigt ist der Schienengüterverkehr dennoch für seine Nutzer kostengünstiger geworden, denn die allgemeine Preissteigerung betrug im selben Zeitraum 7,9 Prozent.

Im Schienenpersonenverkehr stiegen die Erlöse der EVU zwischen 2009 und 2013 im Fernverkehr und im Nahverkehr jeweils um rund 6 Prozent. Im Schienenpersonennahverkehr ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der Erlös der EVU zum einen aus Fahrgeldeinnahmen (rund 40 Prozent) und zum anderen aus Zuschüssen der Aufgabenträger (rund 60 Prozent) zusammensetzt. Deren Anteil an den Erlösen der im Schienenpersonennahverkehr tätigen EVU ist im betrachteten Zeitraum aufgrund steigender Auslastung der Züge leicht zurückgegangen.

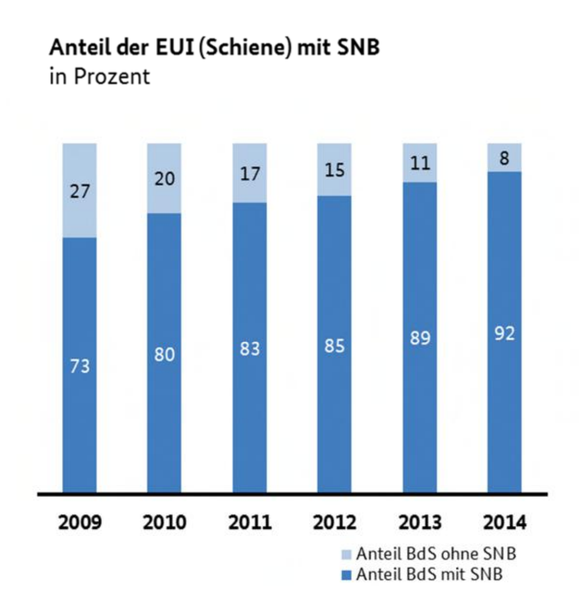
E Eisenbahnrechtliche Vorschriften

1. Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

Nach den gesetzlichen Vorgaben stehen die Eisenbahninfrastrukturen allen Zugangsberechtigten zu gleichen Bedingungen und Konditionen diskriminierungsfrei zur Nutzung offen. Davon ausgenommen sind Eisenbahninfrastrukturen, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr genutzt werden. Im Schienenpersonenverkehr können Eisenbahninfrastrukturen, die nicht mit anderen Eisenbahninfrastrukturen verknüpft sind, von den Vorschriften auf Antrag befreit werden, sofern eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist.

Die Bedingungen und Konditionen für die Nutzung der bereitgestellten Eisenbahninfrastruktur sind für die Schienenwege in Form von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) bzw. für Serviceeinrichtungen in Form von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) zu veröffentlichen. Vor Inkrafttreten von erstellten oder geänderten Nutzungsbedingungen sind diese der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen. Die Bundesnetzagentur wies die Unternehmen in den letzten Jahren verstärkt darauf hin, SNB und NBS zu erstellen und unterstützte sie bei deren rechtskonformer Erarbeitung. Die Quote derjenigen EIU, die über rechtsgültige Nutzungsbedingungen verfügen, hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich erhöht.

Im Jahr 2014 verfügten 80 Prozent der Betreiber von Serviceeinrichtungen und 92 Prozent der Betreiber von Schienenwege über gültige Nutzungsbedingungen. EIU, welche von der Verpflichtung zur Erstellung von Nutzungsbedingungen befreit wurden, sind in den genannten Anteilen nicht enthalten. Bei einigen der verbleibenden Unternehmen ist die Aufstellung der Nutzungsbedingungen noch nicht abgeschlossen.



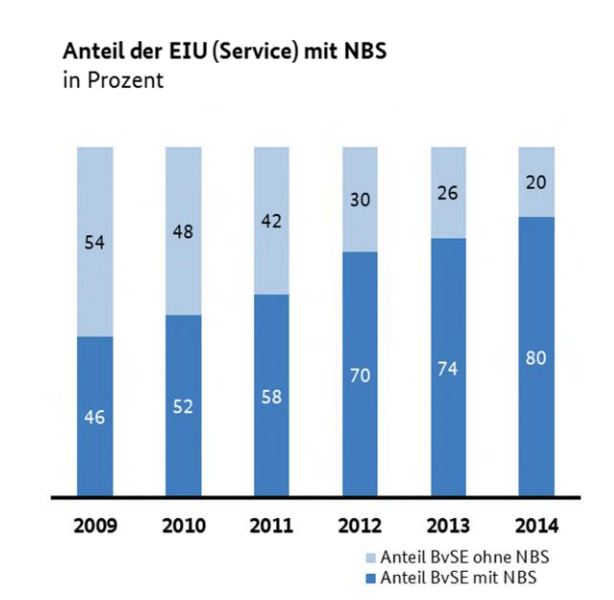
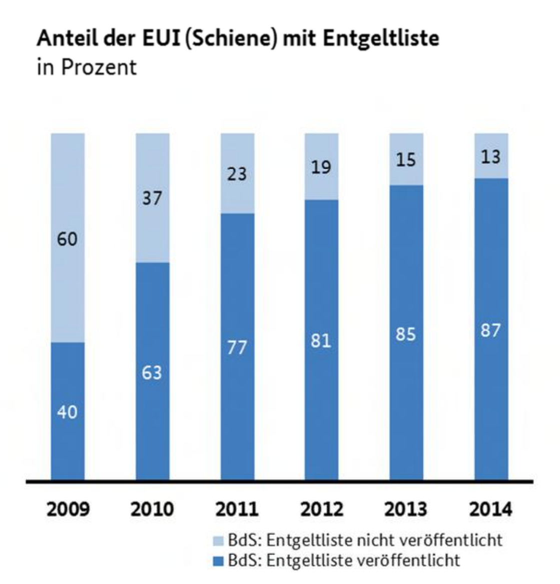


Abbildung 26: Anteil der EIU mit erstellten Nutzungsbedingungen

2. Entgeltlisten

Die Betreiber der Schienenwege sind neben der Erstellung und Veröffentlichung der Nutzungsbedingungen dazu verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen und der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen. Sofern die Bundesnetzagentur der vorgelegten Entgeltliste nicht widerspricht, ist diese anschließend zu veröffentlichen. Die Höhe der erhobenen Infrastrukturnutzungsentgelte richtet sich nach den für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann. Für die Betreiber von Serviceeinrichtungen ist die Aufstellung einer Entgeltliste ebenfalls verpflichtend. Von deren Veröffentlichung kann abgesehen werden, allerdings kann dies aus Transparenzgesichtspunkten und zur Erhöhung der Akzeptanz potenzieller Kunden zieldienlich sein.

In 2014 erstellten und veröffentlichten insgesamt 87 Prozent der Betreiber der Schienenwege entsprechende Entgeltlisten. Von den Betreibern von Serviceeinrichtungen haben inzwischen rund 68 Prozent der Unternehmen Entgeltlisten erstellt. Hier konnte die Quote von 64 Prozent im Vorjahr um 4 Prozentpunkte gesteigert werden.



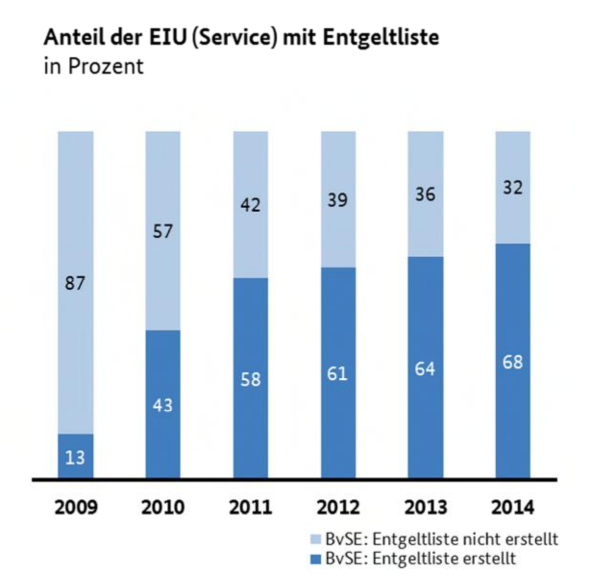


Abbildung 27: Anteil der EIU mit Entgeltlisten

3. Mitteilungen nach § 14d AEG

Für öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen gelten besondere Mitteilungspflichten gemäß § 14d AEG. Hierunter fällt u.a. die Unterrichtung über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von SNB bzw. NBS. In der Praxis erfolgt allerdings nicht immer eine formelle Meldung an die Bundesnetzagentur. Die im Zeitraum von 2007 bis 2014 eingegangenen Meldungen werden in nachfolgender Tabelle dargestellt.

Mitteilungseingänge nach §14d AEG	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
§14d Nr.1 Ablehnung Zugtrasse Netzfahrplan	0	3	0	10	27	19	5	19
§14d Nr.2 Ablehnung Zugtrasse Gelegenheitsverkehr	49	40	12	5	15	11	2	12
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtungen	0	1	1	2	2	8	3	2
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	3	18	0	64	15	5	28	1
§14d Nr.5 Zahlung eines erhöhten Entgeltes	0	0	0	0	0	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung SNB	10	19	17	65	31	27	27	87
§14d Nr.6 Neufassung NBS	18	41	50	88	148	88	110	131
§14d (∑ 1-6) Summe Mitteilungseingänge	80	122	80	234	238	158	175	252

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 28: Mitteilungseingänge nach §14d AEG

Der mit Abstand größte Teil der Meldungen im Jahr 2014 bezieht sich weiterhin auf Mitteilungen nach § 14d Satz 1 Nr. 6, d. h. die Unterrichtung der Bundesnetzagentur durch Infrastrukturbetreiber über die beabsichtigte Neufassung oder Änderung von SNB oder NBS einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen. Hierzu gingen 218 Mitteilungen von Unternehmen bei der Bundesnetzagentur ein. Davon bezogen sich 114 Mitteilungen ausschließlich auf geänderte Entgeltgrundsätze oder Entgelthöhen. Die Gesamtzahl der Meldungen nach § 14d AEG lag bei insgesamt 252 Mitteilungen und damit deutlich über dem Niveau des Vorjahres.

Obwohl die Anzahl der informellen Beschwerden von Zugangsberechtigten gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken ist, bleibt sie mit knapp 100 Meldungen auf einem hohen Niveau. Dies deutet auf eine weiter vorhandene Bereitschaft der Zugangsberechtigten hin, im Zweifelsfall die Bundesnetzagentur zur Klärung zugangsrechtlicher Aspekte hinzuzuziehen.

II Tätigkeiten

Die Bundesnetzagentur überwacht den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Regelmäßig werden daher die Nutzungsbedingungen der EIU geprüft.

Im Jahr 2013 kam es aufgrund von zunehmenden Personalengpässen zu kritischen Besetzungsausfällen auf Stellwerken mit beträchtlichen Folgen für den Zugverkehr. Zwei Verfahren aus dem Jahre 2013 konnten hinsichtlich der personellen Unterbesetzung in 2014 erfolgreich abgeschlossen werden.

Im Bereich der Entgeltregulierung führte die Bundesnetzagentur im Jahr 2014 einen kontinuierlichen Dialog mit der DB Netz AG mit dem Ziel, mit Wirkung für die Netzfahrplanperiode 2016/2017 ein verbessertes, eisenbahnrechtskonformes Trassenpreissystem (TPS) auf den Weg zu bringen.

Einer gerichtlichen Klärung unterlag im Jahr 2014 u. a. das Verfahren mit der DB Netz AG zu den SNB 2013 und hier im Speziellen der sogenannten 20-Stunden-Regelung.

Die Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Regulierungsbehörden intensivierte sich deutlich. Es wurden Ansätze zur Sicherstellung einer effizienten, marktgerechten und über die Ländergrenzen konsistenten Regulierung in Europa entwickelt.

A Marktbeobachtung

1. Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14b Abs. 1 AEG. Neben der Überwachungsaufgabe ist die Bundesnetzagentur gehalten, in Berichten, bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarktes, Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur existieren allerdings keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt. Seit 2006 erhebt die Bundesnetzagentur daher Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer (regulierte EIU, EVU und Aufgabenträger) versendet. Neben der Erhebung werden weitere Quellen zur Validierung einzelner Teilaspekte und zur Ergänzung herangezogen.

2. Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat ab März 2014 an mehr als 800 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Dies war die neunte Markterhebung dieser Art. Die Unternehmen übermitteln Informationen u. a. zu Unternehmensgegenstand, zu Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2013.

Die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Markterhebungen wurden im Laufe des Jahres in Arbeitstreffen mit Verbänden, der DB AG und weiteren Gremien direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung erlangt die Bundesnetzagentur umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der „Marktuntersuchung Eisenbahn“ werden jährlich statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können. Neben der Darstellung einzelner Kerndaten werden ferner auch aktuelle Themen aufgegriffen.

Einen Teil der Ergebnisse stellt die Bundesnetzagentur der EU-Kommission zum Zweck der internationalen Marktüberwachung bereit (Rail Market Monitoring Scheme — RMMS). Die Ergebnisse fließen ebenfalls in den jährlichen Bericht zur internationalen Marktbeobachtung der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer ein.

B Zugang zu Schienenwegen

1. Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen. Dabei geht es aber bis heute weniger um ganz konkrete Konflikte oder gar Diskriminierungen der Verkehrsunternehmen bei ihren konkreten Aktivitäten als um grundsätzliche Sachverhalte wie die Vorlage und Überarbeitung von SNB mit sämtlichen Regelwerken. Wichtiger als bisher scheinen betriebliche und technische Netzzugangsprobleme zu werden; insbesondere bei letzteren gibt es erheblichen Abstimmungsbedarf mit anderen Institutionen, Verbänden und den Nutzern. Die Stellwerksprobleme in Mainz, aber auch in Bebra erscheinen inzwischen als bewältigt, weil die Bundesnetzagentur zusammen mit dem ebenfalls zuständigen Eisenbahn-Bundesamt entschlossen gehandelt hat und der Handlungsbedarf von der DB Netz AG anerkannt sowie in konkrete Abhilfemaßnahmen umgesetzt worden ist. Bei Überlastungsverfahren wird zunehmend deutlich, wie stark das bundesdeutsche Schienennetz in Teilbereichen be- und überlastet ist; da einstweilen aber anstelle von Infrastrukturausbaumaßnahmen, für die finanzielles Engagement erforderlich wäre, betriebliche Nutzungsvorgaben zur Bewältigung der Überlastungen bevorzugt werden, stellt sich zunehmend die Frage, ob das Schienennetz genügend Raum für wettbewerbliche Aktivitäten der Marktteilnehmer und insbesondere von Marktneulingen lässt.

2. Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen

Die Bundesnetzagentur hat im Oktober 2014 die beabsichtigten Änderungen der SNB 2016 der DB Netz AG geprüft. Da nicht alle beabsichtigten Bestimmungen mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar waren, hat die Bundesnetzagentur am 14. November 2014 einigen Regelungen widersprochen bzw. einige Ergänzungen der Regelungen angeordnet. Zum einen ging es um die beabsichtigte Einführung von zwei Modulen in der Richtlinie 810 (technischer Netzzugang), in denen für die Nutzung sämtlicher Brücken und Oberbauten der DB Netz AG erhöhte technische Anforderungen für alle derzeit nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge vorgegeben werden sollten, obwohl weder von Seiten des Eisenbahn-Bundesamtes noch der DB Netz AG derzeit ein dringendes Sicherheitsbedürfnis für derartige Maßnahmen gesehen wird. Zum anderen wurden Ergänzungen für die Beschreibung von Anforderungen an Zugangsberechtigte im Zusammenhang mit der Nutzung des European Train Control Systems (ETCS) angeordnet. Schließlich hat die Bundesnetzagentur einer – in ähnlicher Weise schon in den Vorjahren – beabsichtigten Änderung erneut widersprochen, durch die für Zugfahrten mit einer Verspätung von mehr als 20 Stunden künftig nicht mehr nur das ursprünglich vereinbarte Trassenentgelt (ggf. um 20 Prozent reduziert) abgerechnet würde, sondern zusätzlich auch das Trassenentgelt für eine neu zugewiesene Trasse. Das bisherige Entgelt für die Zugfahrt hätte sich somit mindestens um das 1,8fache erhöht. Darüber hinaus wäre für Zugfahrten mit einer Verspätung von mehr als 72 Stunden sowohl das ursprünglich vereinbarte Entgelt in voller Höhe als auch zusätzlich das Entgelt für die neu zugewiesene Trasse in voller Höhe abgerechnet worden. In diesem Fall hätte sich das Entgelt sogar verdoppelt (siehe hierzu auch Kapitel II D 2.3).

Die Bundesnetzagentur prüft jedoch nicht nur die SNB der DB Netz AG, sondern auch die SNB anderer Infrastrukturbetreiber. Auch diese müssen in ihren SNB die Bedingungen für den Netzzugang zusammenfassen, welche die EVU zu beachten haben. Dabei sollen für alle Nutzer der Netze gleiche

Bedingungen gelten. Das AEG sowie die EIBV geben bestimmte Regelungen vor, denen die SNB unterworfen sind. Die SNB sollen grundsätzlich nur einmal im Jahr geändert werden. Beabsichtigte Änderungen bzw. Neufassungen der SNB sind der Bundesnetzagentur vorab zur Prüfung vorzulegen.

Zahlreiche Betreiber von Schienenwegen haben der Bundesnetzagentur in 2014 die Änderungen ihrer SNB zur Prüfung vorgelegt. Die Bundesnetzagentur hat die darin enthaltenen konkreten neuen Netzzugangsregelungen hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen und nach den Vorgaben des Eisenbahnrechts geprüft.

Des Weiteren forderte die Bundesnetzagentur 2014 erneut einige Betreiber von Schienenwegen auf, der Pflicht zur Aufstellung von SNB nachzukommen. Andere Betreiber der Schienenwege haben z. B. aufgrund der Umstrukturierung oder eines Neubaus ihrer Infrastruktur ihre SNB zur Prüfung vorgelegt.

Bei Recherchen im Bundesanzeiger und nach dem Abgleich mit der Eisenbahn-Bundesamt-Liste der nach § 6 AEG genehmigungspflichtigen Infrastrukturunternehmen tauchten einige noch nicht bekannte öffentliche Betreiber von Schienenwegen sowie andere Betreiber von Schienenwegen auf, deren Bedingungen für den Netzzugang bzw. Entgeltlisten bisher noch nicht in Kraft gesetzt wurden, weil sie noch nicht erstellt, veröffentlicht oder der Bundesnetzagentur vollständig im Sinne des § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG mitgeteilt worden waren. Nur wirksam in Kraft getretene SNB bzw. veröffentlichte Entgeltlisten können zu einer rechtlich verbindlichen Vertragsgrundlage mit den Zugangsberechtigten gemacht werden. Die Bundesnetzagentur hat sich daher entschlossen, auf die gesetzlichen Vorgaben zur Aufstellung und Änderung von SNB bzw. Entgeltlisten nachdrücklich hinzuweisen und diese Pflichten weiterhin im Rahmen der Verwaltungsverfahren durchzusetzen.

3. Weitere Verfahren

3.1 Betrieblich-technisches Regelwerk (Abschluss Gerichtsverfahren durch Vergleich)

Die Bundesnetzagentur konnte mit der DB Netz AG eine Einigung im Vergleichswege über das seit 2009 streitig geführte Verfahren zum BTR erzielen. Das BTR enthält die Beschreibung von rechtlichen, betrieblichen und technischen Vorgaben für die Nutzung der Schienenwege und Serviceeinrichtungen und bildet für die EVU eine wesentliche Planungsgrundlage für langfristige Investitionen in Personal, Fahrzeuge und Ausstattung.

Nachdem das OVG NRW mit Urteil vom 7. Oktober 2013 entschieden hatte, dass das BTR als Pflichtbestandteil der SNB der DB Netz AG, nicht aber ihrer NBS anzusehen ist, hatten zunächst sowohl die DB Netz AG als auch die Bundesnetzagentur Revision gegen das Urteil eingelegt. Parallel hierzu wurden Vergleichsgespräche zwischen den Parteien geführt, die am 7. März 2014 mit dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages endeten.

Dieser Vertrag sieht vor, dass das BTR mit Wirkung ab dem 17. März 2014 als Bestandteil der SNB und NBS gilt. Gleiches gilt für die ebenfalls vom Verfahren umfassten Zusatzbestimmungen für grenzüberschreitende Bahnstrecken. In diesen sind z. B. örtliche Besonderheiten auf den jeweiligen Grenzstrecken aufgeführt.

Geregelt wurde zudem das Verfahren, durch das Änderungen des BTR vorgenommen werden können. Abhängig vom Umfang der beabsichtigten Änderungen bzw. vom Auftreten externer Einflüsse (wie z. B. die

Sicherheit des Eisenbahnverkehrs betreffende Maßnahmen der Sicherheitsbehörde) wurden verschiedene Varianten zur Anpassung von BTR und damit von SNB und NBS vereinbart, die den bisherigen „Regellauf“ für Änderungen von SNB und NBS ergänzen.

Bedarf für die vom „Regellauf“ für SNB und NBS abweichenden Prozesse besteht insbesondere vor dem Hintergrund der vielfach sicherheitsrelevanten Inhalte des BTR. Änderungen von Sicherheitsvorschriften setzen verordnungsgemäß eine Beteiligung der Sicherheitsbehörde voraus. Diese Beteiligung erfordert zusätzliche Zeit, die in den Änderungsprozess eingeplant werden muss. Gerade in Bezug auf umfangreiche Änderungen des BTR, wie z. B. derzeit bezogen auf die Umstellung der Fahrdienstvorschrift (Richtlinie 408), besteht darüber hinaus Bedarf für eine frühzeitige Kommunikation der Änderungen in der endgültigen Fassung.

In der Regel werden die von der DB Netz AG beabsichtigten Änderungen des BTR daher schon zwischen Dezember und Juni für die Zugangsberechtigten zur Stellungnahme veröffentlicht. Gegebenenfalls können mehrere Stellungnahmeverfahren pro Jahr stattfinden, pro Richtlinie allerdings nur eines. Der Bundesnetzagentur sollen Änderungen gebündelt im Oktober mitgeteilt werden. Die endgültige Veröffentlichung ist – wie bislang – im Dezember desselben Jahres vorgesehen.

Bei umfangreichen Änderungen des BTR sollen die beabsichtigten Änderungen hingegen schon bis April zur Stellungnahme und nach Mitteilung an die Bundesnetzagentur im August bereits im Oktober desselben Jahres endgültig veröffentlicht werden.

Die Änderungen treten jeweils im April des Folgejahres in Kraft und finden Anwendung entweder zum April oder zum kleinen bzw. großen Fahrplanwechsel im Juni oder Dezember des auf die Mitteilung folgenden Jahres.

Kurzfristig notwendige Änderungen, z. B. auf Grund von bindenden Vorgaben des Gesetzes bzw. von Bescheiden, sind selbstverständlich nach wie vor auch abweichend von den oben dargestellten Zeitschienen möglich.

Durch den Vertrag wurde das Verwaltungsverfahren beendet. Ein weiterer langwieriger Rechtsstreit vor dem Bundesverwaltungsgericht konnte damit abgewendet werden.

Der Vergleich bezieht die NBS mit ein und stellt damit einen Gleichlauf zwischen den SNB und NBS her. Inhaltlich stimmt die Bundesnetzagentur mit dem Vergleich zeitlich vorverlagerten bzw. zeitlich gedehnten Prozessabläufen zu, welche mit den eisenbahnregulierungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Zudem wird durch die verlängerten Prozessläufe sowie durch die Festlegung auf bestimmte Verfahrensabläufe die Planungssicherheit der Zugangsberechtigten erhöht, was dem Markt insgesamt zu Gute kommt.

3.2 Fahren und Bauen (Besonderes Zuweisungsverfahren bei baubedingt eingeschränkter Infrastruktur)

Im Jahr 2014 hat die Bundesnetzagentur gemeinsam mit der DB Netz AG in mehreren Gesprächen ein Verfahren erarbeitet, das für die Zuweisung von Kapazitäten im Fall von baubedingt eingeschränkter Infrastruktur Anwendung finden kann. Hintergrund der Gespräche war, dass das Gesetz für diesen Fall keine Regelungen vorsieht, welche den Anforderungen einer marktgerechten Kapazitätszuteilung gerecht werden.

Grundsätzlich sieht das Gesetz in § 9 Abs. 3 ff. EIBV vor, dass das EIU bei zeitgleichen, nicht miteinander zu vereinbarenden Nutzungsanträgen von Zugangsberechtigten ein Koordinierungs- bzw. Entscheidungsverfahren durchführen muss. Auch bei baubedingt eingeschränkter Infrastruktur (z. B. ein zweigleisiger Abschnitt lässt sich in Richtung und Gegenrichtung nur eingleisig befahren) bestellen die Zugangsberechtigten in der Regel so, als wäre keine Baustelle vorhanden. Somit steht die Mehrzahl der von der Baumaßnahme betroffenen Trassen miteinander im Konflikt. Das EIU müsste folglich nach Eingang der Anträge für den Netzfahrplan Mitte April für die von der Baumaßnahme betroffenen und miteinander in Konflikt tretenden Anträge Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren durchführen. Allein bei der DB Netz AG gibt es derzeit mehr als 60 bundesweite Großbaumaßnahmen im Netzfahrplan, die sich gegenseitig beeinflussen.

Erschwerend kommt hinzu, dass ein Entscheidungsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 EIBV aufgrund des Vergleichs der Regelentgelte in der Mehrzahl der Fälle zu dem Ergebnis führen würde, dass der Schienenpersonennahverkehr im Trassenkonflikt unterliegen würde, da er aufgrund der kürzeren Strecken im Verhältnis zum lang laufenden Schienengüterverkehr bzw. zum Schienenpersonenfernverkehr geringere Trassenentgelte zahlt. Wegen der leichteren Umleitbarkeit des Schienenpersonenfernverkehrs und des Schienengüterverkehrs wäre dieses Ergebnis nicht marktgerecht; manche Nahverkehre können gar nicht als Schienenersatzverkehr mit Bussen bewältigt werden.

Das in § 9 Abs. 3 ff. EIBV geregelte Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren eignet sich dementsprechend bei Nutzungskonflikten aufgrund baumaßnahmenbedingt eingeschränkter Infrastruktur nicht. Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber hatte bei Erarbeitung der Konfliktregelungen die Besonderheiten der Baumaßnahmenplanung im Rahmen der Netzfahrplanerstellung nicht im Blick.

Eine entsprechende Gesetzesänderung erscheint somit erforderlich. Das gemeinsam mit der DB Netz AG entwickelte Verfahren sieht auf der Grundlage der bei einer Baustelle verbleibenden Restkapazität die Festlegung einer neuen Verteilung auf die Verkehrsarten Schienenpersonennahverkehr, Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr (Verkehrsartenmix) vor, die von der Bundesnetzagentur überprüft werden kann. Der Anteil der je Verkehrsart erforderlichen Trassen wird anhand harter verkehrlicher und betrieblich-technischer Kriterien unter Einbeziehung der Zugangsberechtigten ermittelt und festgelegt. Nur wenn diesem Verkehrsartenmix nicht von der Bundesnetzagentur widersprochen wird, wird dieser verbindlich für die Trassenbestellung. Von Seiten der Bundesnetzagentur sowie der DB Netz AG wurde vorgeschlagen, das besondere Zuweisungsverfahren in das Eisenbahnregulierungsgesetz aufzunehmen. Inwiefern dieser Vorschlag vom Gesetzgeber übernommen wird, ist derzeit noch offen.

3.3 Disposition

Die hohe Kapazitätsauslastung im Streckennetz der DB Netz AG führt häufig über Störungen und Unregelmäßigkeiten im Betriebsablauf zu Verspätungen. Um die Züge schnellstmöglich wieder planmäßig oder zumindest weniger verspätet fahren zu lassen, erfolgt die „Disposition“ mit Dispositionsregeln, die Teil der SNB sind. Eine der wichtigsten Dispositionsregeln lautet: „Schnelle Züge haben grundsätzlich Vorrang vor langsamer fahrenden Zügen.“

Insbesondere diese Regel führt jedoch immer wieder zu Beschwerden von EVU, die Nahverkehrsleistungen erbringen. Aufgrund der genannten Dispositionsregel werden pünktliche Nahverkehrszüge oft von unpünktlichen Fernverkehrszügen überholt, verspäten sich deshalb und verpassen ihre Anschlüsse.

Die Bundesnetzagentur hat deshalb einen Arbeitskreis ins Leben gerufen, um mit allen Beteiligten Lösungsansätze zu erarbeiten, die in einem Positionspapier festgehalten und dem Markt zur Stellungnahme präsentiert werden sollen. Der Arbeitskreis traf sich erstmals am 24. September 2014 unter Teilnahme von EVU aller Verkehrsarten (Personennah- und -fernverkehr, Güterverkehr) und der DB Netz AG. Das Positionspapier soll zunächst von einer repräsentativen Kernarbeitsgruppe entworfen, mit den übrigen Teilnehmern des Arbeitskreises besprochen und schließlich über die Homepage der Bundesnetzagentur dem gesamten Markt zur Stellungnahme präsentiert werden. In dem Positionspapier sollen die gegenwärtige Problemlage aus Sicht aller Betroffenen beschrieben und verschiedene, erforderlichenfalls auch divergierende Ergebnisse, Positionen und Lösungsansätze dargestellt und vorgeschlagen werden. Problembeschreibung und Lösungsansätze können der DB Netz AG zu einer – falls nötigen – freiwilligen Anpassung ihrer SNB dienen. Das Positionspapier dient zugleich der Bundesnetzagentur zur Information und Prüfung, welche zusätzlichen regulierungsrechtlichen Maßnahmen sinnvollerweise zu treffen sind, um den Beschwerden der EVU abzuhelfen.

Bei Sitzungen der Kernarbeitsgruppe konnte die DB Netz AG dazu bewegt werden, Formulierungsvorschläge für eine Anpassung der Dispositionsrichtlinie zu erarbeiten und den Austausch über tatsächliche Zugdaten (Lok, Länge, Last) zu verbessern. Es bestand auch Einigkeit, dass die DB Netz AG künftig bei Konflikten eine aktivere Rolle einnehmen und Vorschläge der EVU übernehmen wird. Außerdem sollen im internen Regelwerk Präzisierungen erfolgen. Auf bestehende Kommunikationsangebote der Betriebszentralen der DB Netz AG soll im Positionspapier verstärkt hingewiesen werden.

3.4 Betriebliche Netzzugangsprobleme

Seit den 1990er Jahren wurden bei der DB Netz AG ältere Stellwerkstechniken durch Elektronische Stellwerke ersetzt. Auf Grund von Beschwerden verschiedener EVU wurde jetzt erkennbar, dass diese Technik auch Einfluss auf die zur Verfügung stehende Nutzlänge der Gleisanlagen in Bahnhöfen haben kann.

Die moderne Stellwerkstechnik macht es erforderlich, Signalstandorte neu festzulegen oder im Einmündungsbereich von Weichen sogenannte „Flankenschutzräume“ neu zu definieren. Hierdurch kann gegebenenfalls die vorhandene Baulänge von Bahnhofsgleisen nicht mehr voll genutzt werden. Die Planung der neuen Signaltechnik erfolgte normalerweise auf der Grundlage des zum Planungszeitpunkt aktuellen Betriebsprogramms. Fuhren also auf der betroffenen Strecke nur kurze Personenverkehrszüge und lagen keine Prognosen für weitere Verkehre vor, wurde die Anlage nur für eine begrenzte Zuglänge ausgelegt.

Die neuen Daten zur Gleisnutzlänge wurden jedoch nicht in allen Fällen sofort in die Infrastrukturdatenbank des Trassenkonstruktionssystems RuT-K für die Erstellung von Fahrplänen übernommen. Hierdurch wurden in verschiedenen Fällen noch Trassenangebote für Güterzüge abgegeben, welche die neue, nun kürzere Gleisnutzlänge überschritten. Nach erfolgter Anpassung der Daten wurden den EVU nur noch Trassenangebote übergeben, die den neuen Parametern entsprechen. Als Folge müssen die betroffenen EVU ihre Wagenzuglängen einschränken, damit ihre Züge noch in diesen Gleisen verkehren können.

Aufgefallen ist dieser Umstand erstmals im Bahnhof Nauen aufgrund einer Beschwerde des EVU CTL Logistics GmbH: Zur Bedienung des Gleisanschlusses der Firma Bosch konnten bei der alten Stellwerkstechnik Züge bis zu einer Länge von 620 Metern im Bahnhof Nauen behandelt werden. Nach Inbetriebnahme eines Elektronischen Stellwerks mit der hiermit verbundenen Veränderung von Signalstandorten und Neudefinition von Flankenschutzräumen nimmt die DB Netz AG seit 2013 nur noch Zugverkehre bis zu einer Länge von 544 Metern an. Das betroffene EVU muss seine Züge nun in zwei Teilen fahren und hat hierdurch erheblichen Mehraufwand. Eine nachträgliche Änderung der Signalanlagen wäre nach Angabe der DB Netz AG technisch möglich, aber auf Grund der hohen Kosten betriebswirtschaftlich unrealistisch.

Weitere Einschränkungen der Gleisnutzlänge durch Neuinbetriebnahme von Elektronischen Stellwerken, die der Bundesnetzagentur bekannt wurden, sind beispielsweise im Bahnhof Dießen auf der eingleisigen „Ammersee- Bahn“ Geltendorf – Weilheim, im Bahnhof Plauen (ob. Bf.), bei der Bedienung eines Gleisanschlusses in Kablow und auf der Strecke 6088 Neustrelitz – Stralsund.

Auch andere Netzzugangsprobleme betrieblich–technischer Art wurden mit der Bitte um Klärung an die Bundesnetzagentur herangetragen: Brandschutzauflagen bei einer Sonderzugfahrt mit kohlegefeuerter Dampflok im Bereich München – Garmisch Partenkirchen, weite Umwege bei Fahrten des Gelegenheitsverkehrs und nicht vorhandene Messprofile bei der Durchführung eines außergewöhnlichen Transports (Schmalspurdampflok auf Tiefladewagen) von Putbus nach Bergen auf Rügen. Bei den aufgeführten Sachverhalten konnte nach Vermittlung der Bundesnetzagentur eine unter den Beteiligten abgestimmte Einigung erzielt werden.

3.5 Technische Netzzugangsprobleme

Neben betrieblichen Netzzugangsproblemen treten auch technische Probleme auf; zu nennen sind insbesondere Grenzlasten und die Gewährung gesicherter Durchfahrten, die Verwendung von Bremssand auf Gleisstromkreisen, die Probleme von 42-Hertz-Gleisstromkreisen und Diesel-Fahrzeugen und abweichende Fahrzeuganforderungen der SNB im Vergleich mit dem Zulassungsprozess.

Die Richtlinie 491 mit ihrer Übersicht der Grenzlasten, der an Lokomotiven ohne technische oder betriebliche Probleme anhängbaren Massen, wurde durch die DB Netz AG zum 14. Dezember 2014 unter Nutzung von angepassten Berechnungsverfahren und einer geänderten Datengrundlage neu erstellt. Im Rahmen der Neuherausgabe kam es zu Beschwerden diverser im Güterverkehr tätiger EVU, da die zulässigen Grenzlasten für die üblicherweise verwendeten Triebfahrzeugbaureihen auf einigen maßgeblichen Abschnitten abgesenkt worden waren. Die Bundesnetzagentur konnte durch Moderation zwischen den Beteiligten sowie im Rahmen von Verwaltungsverfahren in fast allen Fällen eine Einigung bezüglich der zulässigen Grenzlast unterstützen bzw. herbeiführen. Allerdings sind auch weiterhin die durch die DB Netz AG durchgeführten Grenzlastberechnungen regelmäßig Anlass zu Auseinandersetzungen mit den EVU über Art, Umfang und Ergebnisse. Dies betrifft sowohl den Regel- als auch den Gelegenheitsverkehr.

Parallel zur Neuherausgabe der Richtlinie 491 änderte die DB Netz AG auch das Verfahren, mit dem eine Erhöhung der rechnerisch ermittelten Grenzlasten im Rahmen der Betriebsführung möglich ist, die sogenannte „Gewährung von gesicherten Durchfahrten“. Diese sollen zukünftig, d. h. mit Gültigkeit der SNB 2016, nur nach Einzelfallprüfung auf Strecken gewährt werden, die eine bestimmte Auslastung nicht überschreiten. Die Bundesnetzagentur hat auf Grund der kapazitätsvermindernden Eigenschaften der „gesicherten Durchfahrten“ der beabsichtigten Einführung von o. g. Regeln in den SNB 2016 nicht

grundsätzlich widersprochen, sieht deren Anwendung allerdings in vielen Fällen als möglich an und wird die konkrete Anwendung des angepassten Verfahrens durch die DB Netz AG beobachten. In jedem Fall musste die Bundesnetzagentur feststellen, dass bei Absenkungen der zulässigen Grenzlasten oder Nicht-Gewährung von gesicherten Durchfahrten (auch wenn diese für gleiche Züge früher möglich waren) die Anwendung von alternativen Konzepten für die EVU sehr schwierig und in Einzelfällen unmöglich ist, da es im Netz an verfügbaren Behandlungsanlagen zum Teilen und Vereinigen von Zügen sowie an geeigneten Umleitungsstrecken mit freier Kapazität fehlt.

In den vergangenen Jahren kam es bei der Nutzung von Sandstreuanlagen durch Triebfahrzeuge im Zusammenhang mit selbsttätigen Gleisfreimeldeanlagen der Bauform „Gleisstromkreis“ zu gefährlichen Ereignissen. Die DB Netz AG stellt aus diesem Grund in der Richtlinie 810.0200A02 besondere Anforderungen an Fahrzeuge, die auf ihrem Netz verkehren sollen. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Werte aus den technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI), was durch die Bundesnetzagentur allerdings kritisch gesehen wird, da die TSI lediglich für die Zulassung von neuen Fahrzeugen erarbeitet wurden und nach aktuellem Sachstand die TSI-Anforderungen auch nicht in jedem Fall eine Gefährdung ausschließen können. Um die bestehende Regelungslücke zu schließen, wurde durch den Lenkungskreis Fahrzeuge ein Unterarbeitskreis „Sanden“ einberufen, an dem sich die Bundesnetzagentur konstruktiv beteiligt hat, um eine mit dem Netzzugangsrecht kompatible Regelung zu erstellen, welche die aktuelle Formulierung in der Richtlinie 810.0200A02 ersetzen kann. Die Bundesnetzagentur stimmt sich wegen der Sicherheitsrelevanz des Themas eng mit dem Eisenbahn-Bundesamt als nationaler Sicherheitsbehörde ab. Der Lenkungskreis Fahrzeuge besteht aus Vertretern von Eisenbahn-Bundesamt, des Verkehrsministeriums, der benannten Stelle Interoperabilität, der Eisenbahnverbände, der DB AG und der Bundesnetzagentur. Er berät als nationales Steuerungsgremium über fahrzeugtechnische Angelegenheiten.

Ebenfalls Sicherheitsrelevanz besitzt die in den vergangenen Jahren gemachte Feststellung, dass bestimmte Gleisstromkreisbauformen („WSSB 42 Hz“) einige Triebfahrzeugbaureihen nicht mit ausreichender Wahrscheinlichkeit detektieren können; hierbei wurden vorwiegend Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor und vergleichsweise geringer Achslast auffällig. Die DB Netz AG hat hierfür ebenfalls Regelungen erlassen, zunächst mittels betrieblicher Weisungen und später als Einträge in der „Übersicht über vorübergehende Langsamfahrstellen und anderer Besonderheiten“ (La) bzw. die „Örtlichen Richtlinien für das Zugpersonal“. Für eine Aufnahme von Anforderungen in die SNB erwartet die Bundesnetzagentur eine ausreichende Abgrenzung der betroffenen Fahrzeuge, konkrete technische Anforderungen und möglichst wenig einschränkende betriebliche Maßnahmen. Daher konnte den entsprechenden Formulierungsvorschlägen der DB Netz AG zur Aufnahme in die SNB vorerst nicht zugestimmt werden. Unter dem Dach des Lenkungskreises Fahrzeuge arbeitet derzeit ein Unterarbeitskreis unter Beteiligung der Bundesnetzagentur an systematischer Erfassung, Auswertung und Lösungsmöglichkeiten für das Problem der fehlerhaften Detektion. Ein Austausch mit dem Eisenbahn-Bundesamt findet hierbei ebenfalls statt. Ziel ist eine Regelung, welche neben der Sicherheit des Betriebs auch die Anforderungen der beteiligten Partner im Rad-Schiene-System berücksichtigt; die hierbei zu treffenden Maßnahmen müssen aufeinander abgestimmt sein, um optimale Wirkung erzielen zu können.

Im Rahmen der Umstellung der nationalen Fahrzeugzulassung auf das künftige europäische Verfahren mit neuen Beteiligten, z. B. der benannten Stelle „Notified Body“ u. a., sowie der Anwendung des „Memorandum of Understanding“ (MoU) zwischen den Sektorbeteiligten in Deutschland entstehen nach Beobachtung der Bundesnetzagentur neue Herausforderungen beim Fahrzeugeinsatz. Denn während nach dem MoU künftig

für die Fahrzeugzulassung eine Regelwerksfestschreibung von in der Regel sieben Jahren gelten soll, können die Anforderungen des Netzzugangs in den SNB jährlich oder sogar unterjährig geändert werden. In der Folge kann eine Situation entstehen, bei der ein neues und zugelassenes Fahrzeug nicht auf dem Netz zum Einsatz gebracht werden kann. Auch ist eine gegenseitige unerwünschte Beeinflussung von Regeln der Fahrzeugzulassung und Regeln aus den SNB der EIU nicht auszuschließen.

Um einen Gleichschritt bei den grundlegenden Anforderungen beizubehalten und den möglichst freizügigen Fahrzeugeinsatz zu fördern, ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur auch eine Einbindung von Herstellern bzw. der Bahnindustrie in den Prozess von Erstellung oder Änderung der SNB erforderlich. Die Bundesnetzagentur beteiligt sich aus diesem Grund auch in unterschiedlichen technischen Gremien, z. B. dem Lenkungskreis Fahrzeuge, mit dem Ziel, sowohl bestehende als auch neue technische Anforderungen zu harmonisieren und mit den Anforderungen des Netzzugangs in Einklang zu bringen. Auch hier ist eine gemeinsame Abstimmung mit dem Eisenbahn-Bundesamt sichergestellt.

Schließlich hat die Bundesnetzagentur im vergangenen Jahr mehrere Auskunftsersuchen sowie Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit Einschränkungen des Netzzugangs aus infrastrukturellen Gründen durchgeführt. Diese betrafen mehrheitlich Abweichungen der Bahnanlagen vom Soll-Zustand wie Streckenklassenabsenkungen und nicht vorhandene aktuelle Lichtraumprofile. Diese Sachverhalte treten meist erst dann auf, wenn einem Zugangsberechtigten die Nutzung der Infrastruktur mit den gewünschten Parametern (Triebfahrzeugbaureihe, Wagen, Ladung, Laufweg, Fahrzeiten etc.) verweigert wird und dieser sich an die Bundesnetzagentur wendet. Die hierbei zu Grunde liegenden technischen Sachverhalte bedürfen in der Regel einer schnellen Bewertung und Reaktion seitens der Bundesnetzagentur. Oftmals ist hierbei auch zu klären, inwieweit ein technischer Sachverhalt Sicherheitsrelevanz besitzt und welche Pflichten sowohl Infrastrukturbetreiber als auch EVU treffen.

3.6 Stellwerksproblematik Mainz und Bebra

Im August 2013 haben die eingeschränkte Besetzung des Stellwerks im Mainzer Hauptbahnhof mit Fahrdienstleitern und die daraus folgenden massiven Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs, die teilweise sogar zu Zugausfällen führten, über mehrere Wochen hinweg für bundesweite Aufmerksamkeit und Kritik gesorgt. Ähnliche Probleme wie in Mainz traten auch bei der Besetzung des Stellwerks in Bebra auf. Die daraufhin mit Bescheiden vom 15. und 19. August 2013 begonnenen Verfahren wurden 2014 fortgeführt und zu Ende gebracht.

Entscheidend war dabei ein „Personalqualifizierungsplan“, welcher der Bundesnetzagentur offengelegt wurde. Die Bundesnetzagentur erhielt in der Folge wöchentlich von der DB Netz AG einen aktuellen Statusbericht zur bundesweiten Besetzung von Stellwerken. In diesem „Stellwerksmonitoring“ wurden die Stellwerke kenntlich gemacht, hinsichtlich derer ein Risiko nicht ausreichender Besetzung bestand. Die Bundesnetzagentur wertete 2013 und 2014 fortlaufend die Statusberichte zur Stellwerksbesetzung aus und stellte im Einzelfall bei Bedarf Nachforschungen an. Die Bundesnetzagentur ist befugt, Maßnahmen gegenüber den Betreiber der Schienenwege anzuordnen, um die Beeinträchtigungen des Netzzugangsrechts zu beseitigen. Während die von der Bundesnetzagentur zu treffenden Anordnungen auf die Sicherstellung bzw. Wiederherstellung des Netzzugangsrechts gerichtet sind, zielen die vom Eisenbahn-Bundesamt zu treffenden Anordnungen auf die Gewährleistung eines sicheren Betriebs sowie auf die Sicherstellung der Betriebspflicht der Betreiber der Schienenwege ab. Ziel der Bundesnetzagentur war es, durch die Fortführung der Verwaltungsverfahren die Umsetzung der durch die DB Netz AG angekündigten Abhilfemaßnahmen zu

überwachen und erforderlichenfalls die DB Netz AG zur tatsächlichen Einhaltung dieser Abhilfemaßnahmen anzuhalten.

Im Verlauf des Verfahrens wurde der Bescheid der Bundesnetzagentur vom 15. August 2013 zur Beseitigung von Beeinträchtigungen bei der Netzzugangsgewährung durch eine personelle Unterbesetzung des Stellwerks Mainz Hauptbahnhof bestandskräftig. Die Bestandskraft des Bescheides trat am 24. April 2014 nach Rücknahme des Widerspruchs der DB Netz AG gegen den vorgenannten Bescheid ein. Die aufgrund des Bundesnetzagentur-Bescheides seitens der DB Netz AG getroffenen Personalqualifizierungsmaßnahmen wurden bis März 2014 erfolgreich umgesetzt, so dass schließlich das hinsichtlich der personellen Unterbesetzung des Stellwerks Mainz Hauptbahnhof geführte Netzzugangsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

Ähnlich verlief das Verfahren zur Beseitigung von Beeinträchtigungen bei der Netzzugangsgewährung durch eine personelle Unterbesetzung des Stellwerks in Bebra: Die Bestandskraft des Bundesnetzagentur-Bescheides trat am 29. Januar 2015 ein und parallel dazu wurden die Personalqualifizierungsmaßnahmen im Januar 2015 erfolgreich abgeschlossen. Die Bundesnetzagentur konnte mithin auch das hinsichtlich der personellen Besetzung des Stellwerks Bebra geführte Netzzugangsverfahren erfolgreich abschließen.

3.7 Überlastungsverfahren

Inzwischen erfolgen Überlastungserklärungen für bestimmte Streckenabschnitte regelmäßig. Da damit jeweils ein umfangreiches Verfahren mit Erstellung einer Kapazitätsanalyse und eines Plans zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) in Gang gesetzt wird, ist „Überlastung“ ein wichtiges Thema beim Zugang zu Schienenwegen geworden. 2014 ging es um insgesamt drei Streckenabschnitte, die von der DB Netz AG als für überlastet erklärt wurden.

In einem Fall ging es um die Konsequenzen der schon im Dezember 2011 erfolgten Überlastungserklärung des Bahnhofs Spandau: Die DB Netz AG hatte 2013 betriebliche Nutzungsvorgaben für die SNB 2015 vorgesehen, denen die Bundesnetzagentur wegen der veralteten Analyse der Betriebssituation und eines neuen Betriebsprogramms widersprach. Überraschenderweise suchte die DB Netz AG im Frühjahr 2014 keine gerichtliche Klärung, sondern bot der Bundesnetzagentur an, sich über die Maßnahmen noch einmal auszutauschen. Positive Folge des anschließenden fachlichen Diskurses war eine Überarbeitung und insgesamt Reduzierung der betrieblichen Nutzungsvorgaben, die vonseiten des Aufgabenträgers für die Nahverkehrszüge begrüßt wurde; andernfalls hätten die ursprünglich vorgesehenen Vorgaben zu einer deutlichen Verteuerung der Nahverkehrsleistungen geführt.

Allerdings wurden mit dem erreichten Kompromiss zwei allgemeine Kernprobleme nicht gelöst: Nach wie vor ist die DB Netz AG als Infrastrukturbetreiber bei Überlastungsverfahren nicht zu Infrastrukturausbaumaßnahmen bereit, die sich aus der Betreiberperspektive nicht rechnen mögen, dann aber sinnvoll sind, wenn die Perspektive der EVU bzw. der Besteller des Schienenpersonennahverkehrs einbezogen würde. Diese sehen Investitionen in die Infrastruktur nicht nur zum Zwecke von Mehrverkehren, sondern auch zur besseren Disposition bei Betriebsstörungen als notwendig an. Zum zweiten fehlt generell eine bessere Abstimmung zwischen Verkehrsbedürfnissen und Infrastrukturausbau: Der Bahnhof Spandau war vom Grundsatz her als Durchgangsbahnhof konzipiert, wird heute aber oft auch als End- bzw. Wendebahnhof genutzt, weil die Fortführung notwendiger Züge aus dem Land Brandenburg in Berlin nicht unbedingt verkehrlich geboten erscheint, d. h. nicht vom Land Berlin finanziert wird. Insofern ist der

DB Netz AG durchaus beizupflichten, dass die Überlastungssituation im Bahnhof Spandau weiterhin aufmerksam beobachtet und die Nutzungsvorgaben gegebenenfalls zukünftig angepasst werden müssen.

Ein zweites Überlastungsproblem war — wiederum in Berlin — Gegenstand einer Überlastungserklärung, die am 18. Dezember 2013 erfolgt war und die „Berliner Stadtbahn" zwischen Berlin Ostbahnhof und Berlin Charlottenburg betrifft. Dabei ging es um zwei Gleise, die von insgesamt 342 Fern- und Nahverkehrszügen täglich befahren werden. Im ersten Halbjahr 2014 erarbeitete die DB Netz AG eine Kapazitätsanalyse, die dem Eisenbahn-Bundesamt und der Bundesnetzagentur vorgelegt wurde. Die DB Netz AG schlägt darin vor, der Überlastungsproblematik durch eine Trassensystematisierung zu begegnen, bei der den Nutzern je Stunde und Richtung jeweils zwölf Trassen angeboten werden. Dadurch kann zwar bei ähnlicher Betriebsqualität mindestens eine Trasse mehr je Stunde und Richtung vergeben werden, doch sollten in der Hauptverkehrszeit nur elf Trassen je Stunde und Richtung und ansonsten sogar nur zehn Trassen vergeben werden, um zusätzliche Pufferzeiten für Verspätungen zu gewinnen. Werden solche Nutzungsvorgaben beschlossen, können Züge zwangsweise auf die Nord-Süd-Strecke durch Berlin verwiesen oder sogar Trassenanfragen abgewiesen werden, obwohl es auf Grund der Trassensystematisierung noch freie Trassen gäbe. Wann genau die DB Netz AG wie viele Systemtrassen belegen möchte, wurde bei der Besprechung intensiv, aber ohne einen konkreten Hinweis auf ein Ergebnis diskutiert.

Nach der Kapazitätsanalyse ist als nächstes der Plan zur Erhöhung der Kapazität (PEK) zu erarbeiten und im Vorfeld dessen eine Beteiligung der betroffenen Länder sowie der Nutzer der Strecke durchzuführen: Diese Veranstaltung fand leider erst am 27. Oktober 2014 statt, so dass es kaum noch möglich war, die Erkenntnisse dieser Veranstaltung in eine fristgemäße Erarbeitung des PEK einzubeziehen. Weil sich im November 2014 aber auch abzeichnete, dass eine wichtige verkehrliche Entwicklung, die Verlegung einer Fernverkehrslinie von der Stadtbahn auf die Nord-Süd-Strecke, noch abzuklären war, bat die DB Netz AG darum, die Vorlage des an sich bis Mitte Dezember vorzulegenden PEK um wenige Wochen zu verschieben, so dass dessen Beratung erst Anfang 2015 stattfinden konnte.

Sobald die Erarbeitung eines Netzfahrplans im September eines Jahres abgeschlossen ist, wird dessen Erstellung im Hinblick auf überlastete Schienenwege bewertet und das Ergebnis etwa Anfang Dezember desselben Jahres dem Eisenbahn-Bundesamt und der Bundesnetzagentur in einer gemeinsamen Besprechung vorgestellt; Ziel ist eine einvernehmliche Festlegung der überlasteten Schienenwege.

Bis 2014 fällt bei allen Überlastungserklärungen auf, dass sie zwar deutschlandweit erfolgten, nicht aber den Rhein-Ruhr-Raum und Nordrhein-Westfalen betrafen, obwohl hier sicher die höchsten Zugzahlen erwartet werden können. Hohe Zugzahlen bedeuten zwar in Abhängigkeit von der Infrastrukturqualität nicht zwangsläufig Überlastung, sie sind gleichwohl aber ein wichtiger Indikator für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des überwiegend öffentlich finanzierten Schienennetzes; sie werden aber nicht, vergleichbar den Fahrzeugzählungen auf Straßen, veröffentlicht. Die Schienenstrecken in Nordrhein-Westfalen wurden fast zehn Jahre lang nicht als überlastet erklärt, was sich erst Ende 2014 dadurch änderte, dass Trassenablehnungen nicht mehr als vermeidbare Konflikte dargestellt werden konnten. Am 8. Dezember 2014 wurde daher die Strecke Köln-Mülheim – Duisburg – Dortmund per Erklärung nach § 16 EIBV zum überlasteten Schienenweg. 2015 sind nun Kapazitätsanalyse und PEK vorzulegen.

Wichtige Diskussionen zwischen Eisenbahn-Bundesamt und Bundesnetzagentur einerseits und der DB Netz AG andererseits erfolgten 2014 auch zur Überarbeitung der bisherigen Verfahrensanweisung, die bereits 2006 vom EBA erarbeitet worden war und derzeit in einer Fassung vom 17. Dezember 2010 vorliegt. In ihr wird

konkret geregelt, wann ein Schienenweg als überlastet zu erklären ist. Das Eisenbahnrecht spricht von Überlastung nur dann, wenn Anträgen auf Zugtrassen „während bestimmter Zeitabschnitte nicht in angemessenem Umfang entsprochen werden kann“ (§ 2 Nr. 5 EIBV). Damit stellt sich die Frage, welche „bestimmten“ Zeitabschnitte problematisch sind und welcher Umfang „nicht angemessen“ ist? Ein Trassenkonflikt, der daraus entstände, dass zwei EVU jeweils einen Zug um 8:00 Uhr von A nach B fahren lassen wollten, obwohl beispielsweise um 8:15 oder 9:00 Uhr ebenfalls Trassen zur Verfügung ständen, sollte nicht zur Überlastung führen, weil die Strecke dann offensichtlich noch genügend freie Kapazitäten böte. Die Verfahrensanweisung von 2006/10 soll insbesondere durch zusätzliche Regeln konkretisiert werden, wann bestehende Pläne zur Erhöhung der Kapazität zu überarbeiten, folglich auch betriebliche Nutzungsvorgaben zu überprüfen und Überlastungen aufzuheben sind. Insbesondere die Aufhebung von Überlastungen wird zunehmend vom Markt gefordert. Neben den genannten Änderungen sollen mit der neuen Verwaltungsrichtlinie Untersuchungen zur Betriebsqualität für die Detektion von Überlastungen einbezogen werden können; langfristig geplant ist die Einführung eines automatisierten Verfahrens zur Berechnung von Kapazitäten, mit dem Überlastungen unmittelbar erkennbar werden. Bis das technisch möglich ist, soll die Fortführung der Verfahrensanweisung als Verwaltungsrichtlinie ausreichen, worauf sich die DB Netz AG mit beiden Behörden inzwischen verständigt hat. Ein entsprechender gemeinsamer Beschluss steht allerdings noch aus.

3.8 Reaktivierung mit Auswirkung für das bestehende Netz

Der Landkreis Calw, gelegen zwischen Stuttgart und Offenburg, ist Eigentümer der Bahnstrecke von Weil der Stadt nach Calw, der ehemaligen „Hermann-Hesse-Bahn“, die 1870 als schwere Güterbahn gebaut wurde und 1994 vom Landkreis Calw erworben wurde. Derzeit ist die Strecke ohne Verkehr: Dieser soll im Dezember 2018 wieder aufgenommen werden.

Hinsichtlich des Zugangs zur Infrastruktur der DB Netz AG im Bahnhof Weil der Stadt zeichnete sich ein Konflikt ab, vor dessen Hintergrund der Landkreis Calw im August 2014 an die Bundesnetzagentur herangetreten ist und um Beratung bezüglich der Regelungen des Netzzugangs gebeten hat.

Konkret stehen sich hier die Interessen des Landkreises Calw mit der Absicht, Zugverkehre von Calw über Weil der Stadt bis Renningen durchzuführen und dort Anschluss an die Stuttgarter S-Bahn in Richtung Stuttgart Hauptbahnhof und nach Böblingen zu bieten, den Interessen der S-Bahn Stuttgart gegenüber, die ihrerseits befürchtet, durch die neu hinzukommenden Verkehre an Pünktlichkeit zu verlieren. Außerdem nutzt die S-Bahn Stuttgart umfangreiche Infrastruktur im Bahnhof Weil der Stadt zum Abstellen ihrer Fahrzeuge. Hierfür werden auch (Haupt-) Gleise beansprucht, über die die künftigen Verkehre der Hermann-Hesse-Bahn fahren müssen. Vor diesem Hintergrund steht auch der Aufgabenträger einer Aufnahme der Verkehre aus Richtung Calw eher ablehnend gegenüber. Außerdem wurde die Forderung an den Landkreis Calw gestellt, für die künftig wegfallenden Abstellkapazitäten im Bahnhof Weil der Stadt auf eigene Kosten Ersatz zu schaffen. Zusätzlich plant der Aufgabenträger baldmöglichst mit den Fahrzeugen der S-Bahn im Bahnhof Weil der Stadt sogenannte „überschlagene Wenden“ durchzuführen, um die Pünktlichkeit der S-Bahn weiter zu stabilisieren. Dies bedeutet jedoch eine deutlich längere Belegung der Bahnsteigkanten, die den künftigen Verkehren aus Richtung Calw entgegensteht.

In mehreren Gesprächsterminen zwischen Landkreis Calw und Bundesnetzagentur wurde zunächst der aktuelle Sachstand bezüglich der Infrastrukturnutzung im Bahnhof Weil der Stadt aufgenommen und anhand der Planungen des Landkreises Calw die künftige Verkehrssituation prognostiziert.

In einem gemeinsamen Gespräch aller Betroffenen (Landkreis Calw, Verband Region Stuttgart als Aufgabenträger der S-Bahn Stuttgart, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Landratsämter Böblingen und Calw) wurden unter Moderation der Bundesnetzagentur die Fragestellungen zur Nutzung der Infrastruktur im Bereich Weil der Stadt und Renningen erörtert. Schwerpunkt hierbei war die Frage, inwieweit die gemeinsame Nutzung der Schieneninfrastruktur sowohl durch die S-Bahn Stuttgart als auch durch die künftigen Verkehre aus Richtung Calw möglich ist. Inhalt der Reaktivierungspläne ist auch die Einrichtung eines zusätzlichen Bahnsteiggleises im Bahnhof Renningen einschließlich erforderlicher Anpassungen der Signaltechnik sowie eine Blockverdichtung auf der freien Strecke zwischen den Bahnhöfen Renningen und Weil der Stadt.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ist vorliegend ein diskriminierungsfreier Zugang zur Schieneninfrastruktur zu gewähren. Auch sind die Verkehre der S-Bahn Stuttgart und der Hermann-Hesse-Bahn künftig in der vom jeweiligen Aufgabenträger gewünschten Weise möglich. Zumutbare Einschränkungen für den einen oder anderen Verkehr sind notwendigenfalls in Kauf zu nehmen. Hierbei stellte die Bundesnetzagentur auch klar, dass es wünschenswert wäre, wenn die jeweiligen Aufgabenträger mehr aufeinander zugehen und gemeinsame Lösungen entwickeln würden. Diesen Gedanken nahm auch das Landesministerium auf und erklärte, dass auch aus Sicht des Landes großes Interesse bestehe, beide Verkehre zu ermöglichen.

3.9 Lang laufende Rahmenverträge

Rahmenvertragsanmeldungen, die eine Laufzeit von mehr als fünf Jahren überschreiten – sogenannte lang laufende Rahmenverträge – erfordern gemäß § 14a Abs. 2 AEG die Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Für die im Dezember 2015 beginnende Rahmenfahrplanperiode konnten bis zum 6. Oktober 2014 entsprechende Rahmenvertragsanmeldungen bei der DB Netz AG eingereicht werden.

Insgesamt wurden im Jahr 2014 fünf Anträge im Segment des Schienenpersonennahverkehrs und sechs Anträge im Segment des Schienenpersonenfernverkehrs zur Genehmigung bei der Bundesnetzagentur vorgelegt. Von Unternehmen, die im Schienengüterverkehr tätig sind, wurde kein Antrag gestellt.

Von den fünf Anträgen im Schienenpersonennahverkehr kamen vier Anträge von nicht bundeseigenen EVU. Drei der fünf Anträge wurden vollständig genehmigt. Ein Antrag wurde teilweise genehmigt und ein weiterer abgelehnt. Darüber hinaus wurden durch 12 Aufgabenträger, die gemäß §14a Abs. 2 S.3 AEG von einer Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde befreit sind, weitere lang laufendende Rahmenvertrage für die nächste Rahmenvertragsperiode (Beginn Dezember 2015) abgeschlossen.

Im Schienenpersonenfernverkehr stammen vier der sechs Anträge von nichtbundeseigenen EVU. Hier konnten von den sechs gestellten Anträgen zwei vollständig, ein weiterer Antrag teilweise genehmigt werden. Drei der gestellten Anträge wurden von den Antragstellern zurückgezogen.

Die Qualität der eingereichten Anträge war sehr unterschiedlich. Nicht alle Antragsunterlagen waren vollständig. Häufig wurden mit den Antragstellern Gespräche, zum Teil mehrfach, geführt. Einige Antragsteller waren bezüglich ihres geplanten Betriebsprogrammes selbst unsicher, so dass Hilfsanträge eingereicht wurden. Anstatt einer errechneten Vertragslaufzeit wurden bezüglich der Laufzeit mitunter Angaben eingereicht, die mehr oder weniger als ein Wunschziel zu verstehen waren. Einige Anträge zur Genehmigung von langlaufenden Rahmenverträgen wurden der Bundesnetzagentur bis zu der erbetenen

Einreichungsfrist (31. Januar 2014) vorgelegt, andere erst sehr spät. Die meisten Anträge dienten der Absicherung von Investitionen und/oder vertraglichen Bindungen. Ein Unternehmen wurde darauf hingewiesen, dass die Absicherung einer bestimmten Zeitlage einer konkreten Trasse, z. B. um Überholungen zu verhindern, mit einem Rahmenvertrag nicht möglich ist.

Die Beantragung von lang laufenden Rahmenverträgen stellt sich für die EVU nicht immer ganz leicht dar. Während die Bundesnetzagentur als zuständige Behörde zur Genehmigung von lang laufenden Rahmenverträgen auf den Nachweis von Investitionen oder vertraglichen Verpflichtungen in besonderer Höhe angewiesen ist, verlangt auch der Kreditgeber bzw. der Vertragspartner von dem investitionswilligen Unternehmen insbesondere im Schienenpersonenfernverkehr die Vorlage der Genehmigung eines lang laufenden Rahmenvertrags, um die benötigten Gelder bereit zu stellen.

Die EVU gelangen somit in eine schwierige — in sich widersprüchliche — Situation. Ohne die Vorlage eines lang laufenden Rahmenvertrages erhalten sie keine Finanzierungsverträge, ohne Finanzierung können sie keine Investitionen tätigen und ohne die Investitionen können keine lang laufenden Rahmenverträge genehmigt werden.

Um diesen Konflikt aufzulösen, ist die Bundesnetzagentur dazu übergegangen, die Genehmigung unter Vorbehalt zu erteilen. Die geschlossenen Verträge sind nach Abschluss jedoch unverzüglich der Bundesnetzagentur nachzureichen. Sollte keine zeitnahe Vorlage der nötigen Unterlagen erfolgen, wird die Genehmigung zurückgenommen.

Die Auslegung und Vorgehensweise der Bundesnetzagentur bei der Genehmigung wurden bisher nicht beanstandet. Daher wurden bisher keine rechtlichen Verfahren geführt.

C Zugang zu Serviceeinrichtungen

1. Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

1.1 Allgemeiner Überblick

Zusätzlich zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen prüft die Bundesnetzagentur die Einhaltung eisenbahnrechtlicher Vorgaben für den diskriminierungsfreien Zugang zu Serviceeinrichtungen. Einen Schwerpunkt der Arbeit bilden die Prüfung von Nutzungsbedingungen und das Tätigwerden der Behörde zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte.

Auf Grund der Reichweite der Regelungen ragte auch im Jahr 2014 die Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen der DB Netz AG heraus. Die Belegung von Gleisen für baulogistische Zwecke war hier das wesentliche Thema (vgl. Kapitel II C 2.1).

Die Bundesnetzagentur begleitete zudem die Einführung einer effizienteren Kapazitätsplanung und -bewirtschaftung für die Eisenbahninfrastrukturen (vgl. Kapitel II C 2.2).

Ein besonderes Augenmerk lag auf der Prüfung beabsichtigter Zugangsablehnungen von verschiedenen EIU (vgl. Kapitel II C 3.4).

In zwei verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzungen beschäftigte sich die Bundesnetzagentur mit der Vermeidung der Einschränkung der Zugangsrechte für Unternehmen, die Güter befördern lassen wollen, den sogenannten Verladern (vgl. Kapitel II E 4).

Mehrere Neuaufstellungen von Nutzungsbedingungen für Wartungseinrichtungen konnten in 2014 durchgesetzt werden. Im Bereich der NBS für Güterterminals liegen mehrere Stellungnahmen der Betreiber vor, die sich nicht als eisenbahnrechtlich regulierte Unternehmen betrachten. Vor diesem Hintergrund wird ein Musterverfahren geführt, zu dem in 2015 eine gerichtliche Entscheidung erwartet wird (vgl. Kapitel II C 2.3)

1.2 Stand der Nutzungsbedingungen von Serviceeinrichtungen

Das Erstellen von Nutzungsbedingungen ist insbesondere für das Erreichen der Ziele aus § 1 Abs. 1 AEG und vor allem für die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs von besonderer Bedeutung. Hat sich ein EIU auf verbindliche Zugangsregelungen festgelegt, muss es diese gegenüber allen Nutzern anwenden. Für die Zugangsberechtigten wird die Transparenz der Rahmenbedingungen des Zugangs und somit die Planungssicherheit erhöht.

Aufgrund der von der Bundesnetzagentur hierzu seit dem Jahr 2008 durchgeführten Initiativen (NBS-Aktionen) konnte der Anteil der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit NBS deutlich erhöht werden. In 2014 konnten weitere aus den Initiativen offen gebliebene Verfahren geklärt werden.

Bis zum 31. Dezember 2014 wurden der Bundesnetzagentur insgesamt 358 NBS vorgelegt. Die Bundesnetzagentur plant in den nächsten Jahren weitere Initiativen zur Durchsetzung der Erstellung von NBS.

2. Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

2.1 DB Netz AG — Baulogistikgleise

Baumaßnahmen an Eisenbahninfrastrukturen stehen in den nächsten Jahren im großen Umfang an. Diese schränken die verfügbare Kapazität vorübergehend ein. Neben den Gleisen, an denen Baumaßnahmen notwendig sind, betrifft dies auch diejenigen Gleise, die durch Baulogistikfahrzeuge belegt werden, z. B. damit diese für ihren Einsatz baustellennah abgestellt werden können.

Da Erhaltungsmaßnahmen an der Eisenbahninfrastruktur zwingend erforderlich sind, besteht eine sachliche Notwendigkeit, die dafür benötigten Gleiskapazitäten für Baulogistikunternehmen zugänglich zu machen. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass geplante Baumaßnahmen häufig verschoben werden oder letztlich doch nicht stattfinden. Würden die nach der ursprünglichen Planung benötigten Gleiskapazitäten ohne weitere Voraussetzungen für Zwecke der Baulogistik „reserviert“, würde dies dem Eisenbahnmarkt in einer Situation genereller Knappheit der verfügbaren Kapazitäten tatsächlich nutzbare Gleiskapazität entziehen.

Um einen angemessen Interessenausgleich zu finden, wurden in 2014 zahlreiche Gespräche mit der DB Netz AG geführt. Diese hat mit den überarbeiteten Nutzungsbedingungen für die Netzfahrplanperiode 2016 ein Konzept zur Bewirtschaftung von Baulogistikgleisen vorgelegt. Es sieht vor, dass Gleise, die für geplante Baulogistik benötigt werden, zu einem bestimmten Zeitpunkt im Jahr in einer für die Marktteilnehmer transparenten Weise gekennzeichnet werden. Die Gleise können von Zugangsberechtigten zunächst angemietet werden. Der Vergabeprozess erfolgt insoweit nach den in der EIBV festgelegten Regeln. Die entsprechenden Nutzungsverträge sollen allerdings mit einer auflösenden Bedingung versehen werden. Zu dem Zeitpunkt, in dem die geplante Baumaßnahme tatsächlich beginnt, muss der Zugangsberechtigte die für die Baulogistik benötigten Gleise frei machen; sein Nutzungsrecht entfällt mit Beginn der Baumaßnahme.

Ursprünglich hatte das EIU beabsichtigt, die Baulogistikgleise komplett aus der regulären Vermarktung herauszunehmen. Dies hätte in den häufigen Fällen, dass Baumaßnahmen sich verschieben oder entgegen der ursprünglichen Planung doch nicht durchgeführt werden, zu einer unangemessenen Verknappung der Kapazitäten geführt. Insofern stellt das jetzige Konzept aus Sicht der Bundesnetzagentur unter Wettbewerbsgesichtspunkten eine erhebliche Verbesserung dar.

Die Bundesnetzagentur wird die Anwendung des Konzeptes zur Bewirtschaftung von Baulogistikgleisen in der Praxis beobachten und bei gegebenem Anlass in einem weiteren Verfahren nochmals aufgreifen.

2.2 Bremische Hafeneisenbahn — Einführung einer optimierten Kapazitätsplanung und -bewirtschaftung

Von Beginn des Jahres 2014 an zeichnete sich für die Bremische Hafeneisenbahn, dem Betreiber der zwischen den Terminals und dem Schienennetz der DB Netz AG gelegenen Eisenbahninfrastruktur, insbesondere für den Bereich Bremerhaven ein bisher nie dagewesenes, konstant hohes Niveau an zu- bzw. ablaufenden Auto- und Containerverkehren ab. Diese Situation und die bevorstehende Durchführung von Baumaßnahmen zur Erweiterung und zum Neubau von Gleisanlagen in Bremerhaven waren für das EIU Anlass, eine effizientere

Kapazitätsbewirtschaftung einzuführen. Entsprechend geänderte Verfahren wurden unter Beteiligung der Bundesnetzagentur und den zugangsberechtigten Vertragspartnern entwickelt und in den NBS abgebildet.

Seit dem 1. Juli 2014 gilt eine Anmeldefrist für Anmeldungen zum Netzfahrplan. Diese endet zum 15. August jeden Jahres. Zu diesem Zeitpunkt steht in der Regel der endgültige Netzfahrplan für den Bereich der Schienenwege der DB Netz AG fest. Damit ist eine bessere Planungsgrundlage geschaffen worden: Alle Anmeldungen für Nutzungen der Serviceeinrichtungen in Bremen und Bremerhaven während einer Netzfahrplanperiode werden gleichzeitig betrachtet und die für die Hafeneisenbahn und Terminals wichtigen Grundlagen, wie z. B. Ankunfts- oder Abfahrtzeiten der Züge, können verbindlich in die Planung einfließen.

Nachdem von August bis Oktober 2014 die Zuweisung nach dem neuen Verfahren durchgeführt wurde, zieht die Bundesnetzagentur ein positives Fazit: Es gab keine Nutzungskonflikte im Bereich der Eisenbahninfrastruktur, die dem Zu- bzw. Ablauf zu bzw. von den Terminals dient. Außerhalb dieses Bereiches konnte die Nutzung erstmals auch monatsweise oder bis zu einem Jahr, z. B. für die Abstellung und Pufferung von Fahrzeugen, angemeldet werden. Dort führten die große Nachfrage bzw. die Auswirkungen der laufenden Baumaßnahmen dazu, dass nicht allen Anträgen entsprochen werden konnte (siehe Kapitel II C 3.4)

Zusätzlich wurde für den laufenden Betrieb die sog. dispositive Zulaufsteuerung eingeführt: Der Zulauf der Züge wird im Fall von Kapazitätsengpässen (z. B. in Folge von Störungen) nach bestimmten Kriterien im Vergleich zu anderen Zügen (z. B. nach dem früheren Ladezeitbeginn im Terminal, nach der tatsächlichen Zuglänge) gesteuert. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die knappe Kapazität so effizient wie möglich genutzt und der Kapazitätsengpass so schnell wie möglich beseitigt wird.

2.3 Duisburg Intermodal Terminal GmbH — Aufstellung von NBS

Güterterminals zum Umschlag von Ladeeinheiten zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern sind ein entscheidender Baustein für eine effiziente Logistikkette. Insbesondere die Anbindung des Verkehrsträgers Eisenbahn darf dabei nicht zu kurz kommen. Der diskriminierungsfreie Zugang zu Terminals für den Umschlag von/auf die Eisenbahn ist eine wesentliche Voraussetzung für die wettbewerbliche Entwicklung des Güterverkehrsmarktes auf der Schiene.

Zahlreiche Terminalbetreiber in den deutschen Seehäfen und zahlreiche Betreiber von Terminals zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße (bimodale Terminals) haben in den vergangenen Jahren NBS aufgestellt. Einige Betreiber trimodaler Terminals in Binnenhäfen, die einen Umschlag zwischen den drei Verkehrsträgern, Schiene, Schiff und LKW an den bedeutenden Inlandswasserstraßen vornehmen, weigern sich jedoch, diese Transparenz als Grundlage für den diskriminierungsfreien Zugang zu schaffen. Gerade diese Terminals sind sehr häufig entlang der wesentlichen europäischen Schienengüterverkehrskorridore gelegen, deren Einrichtung zur Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Güterverkehrs auf der Schiene beitragen soll. Insbesondere im Zusammenhang mit dem erwarteten starken Zuwachs des Güteraufkommens in den Seehäfen spielt der reibungslose Verlauf auf der logistischen Kette im Hinterland eine zentrale Rolle.

Die Bundesnetzagentur führt seit Ende 2013 gegen die Duisburg Intermodal Terminal GmbH stellvertretend für diese trimodalen Terminals ein Verfahren über deren regulatorische Verpflichtung. Schwerpunkt der Auseinandersetzung ist die von diesen Terminalbetreibern aufgeworfene Frage, ob derartige Terminals der Regulierung unterworfen sind. Die Bundesnetzagentur geht in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung davon aus, dass die Terminals gemäß dem Wortlaut des Gesetzes der Regulierung

unterliegen. Die Umschlageinrichtung an einem Terminalgleis ist aufgrund des unmittelbaren Bezuges zum Eisenbahnverkehr Bestandteil dieser Eisenbahninfrastruktur. Das Regulierungsrecht enthält weitergehende Pflichten: die Erstellung von Nutzungsbedingungen sowie Mitteilungspflichten bei der Erstellung und Änderung dieser Bedingungen und für beabsichtigte Ablehnungen von Zugangsanträgen mit entsprechenden Prüf- und Widerspruchsrechten der Bundesnetzagentur. Diese Rechte und Pflichten unterstützen die Umsetzung des diskriminierungsfreien Zugangs in der Praxis. Die derzeitige Gesetzlage sieht auch keine Ausnahme für privat finanzierte Terminals speziell von Spediteuren oder Operateuren vor.

Nach Erlass des Widerspruchsbescheides Anfang 2014 hat die DIT Klage gegen die Verpflichtung zur Zugangsgewährung und zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen erhoben. Das Verfahren wird vor dem VG Köln in 2015 fortgeführt.

Der Ende 2013 erlassene Bescheid der Bundesnetzagentur, der die DIT zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen verpflichtete, ist sofort vollziehbar. Aus diesem Grund hat die DIT zur Umsetzung des Bescheides Nutzungsbedingungen für den Zugang zu ihrem Terminal im Duisburger Hafen erstellt und der Bundesnetzagentur vorgelegt. Die Bundesnetzagentur hat in 2014 die NBS des betroffenen Betreibers geprüft. Ein wichtiges Thema waren Regelungen für verspätet oder nicht in Anspruch genommene Nutzungszeitfenster. Der Infrastrukturbetreiber kann in diesen Fällen mit entsprechenden Anpassungen der angemeldeten Nutzungen für die Zukunft reagieren. Dies kann für einen reibungslosen Betrieb sowie eine effiziente Infrastrukturnutzung von zentraler Bedeutung sein. Bei unklarer Formulierung eröffnen diese Regelungen dem Infrastrukturbetreiber allerdings einen Handlungsspielraum, in Form der ggf. uneinheitlichen Anwendung. Dies birgt ein erhebliches Diskriminierungspotenzial. Zudem ist es unerlässlich, dass beabsichtigte Anpassungen angemeldeter Nutzungen mit ausreichender Vorlaufzeit und in enger Abstimmung mit dem Zugangsberechtigten erfolgen. Diese und weitere Regelungen (u. a. zur Kapazitätsvergabe sowie Öffnungszeiten) wurden durch den Betreiber angepasst, so dass ein Widerspruch gegen die NBS vermieden werden konnte.

3. Weitere Verfahren

3.1 Wartungseinrichtungen

Die Bundesnetzagentur hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit der Reichweite der Regulierung von Wartungseinrichtungen befasst. Nach der geltenden Rechtslage hat die Bundesnetzagentur den gesetzlichen Auftrag, auch gegenüber Betreibern von Wartungseinrichtungen auf die Erstellung von NBS und deren Mitteilung an die Bundesnetzagentur hinzuwirken. Hierzu hatte die Bundesnetzagentur verschiedene Verwaltungsverfahren eingeleitet. Die große Mehrheit dieser Verfahren konnte mittlerweile abgeschlossen werden, da die Unternehmen entsprechende NBS erstellt und vorgelegt haben. Auch die sich an eine solche Mitteilung anschließenden Verwaltungsverfahren zur inhaltlichen Prüfung der erstmalig aufgestellten Nutzungsbedingungen sind größtenteils abgeschlossen.

Gegen die Maßnahmen der Bundesnetzagentur hatten sich zuvor einige der betroffenen Unternehmen zur Wehr gesetzt, u. a. die DB Regio AG. Die Position der Bundesnetzagentur, wonach Wartungseinrichtungen gegenwärtig der Regulierung unterliegen, wurde von der Rechtsprechung bisher in allen Verfahren bestätigt. Entsprechende Entscheidungen ergingen u. a. durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG NRW).

Zuletzt verpflichtete die Bundesnetzagentur die DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH (DB FZI) mit Bescheid vom 20. August 2014 dazu, NBS aufzustellen und der Bundesnetzagentur mitzuteilen. Die DB FZI betreibt Werkstätten der schweren Instandhaltung.

Die schwere Instandhaltung zeichnet sich durch besonders umfangreiche Untersuchungen und Arbeiten an Eisenbahnfahrzeugen und deren Komponenten aus. Da nach der gegenwärtigen Rechtslage im AEG nicht zwischen verschiedenen Arten der Instandhaltung differenziert wird und auch die einschlägige Rechtsprechung von einem weiten Begriff der Serviceeinrichtungen ausgeht, unterfallen auch Leistungen der schweren Instandhaltung der Regulierung. Dies wurde zuletzt vom Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) bestätigt. Der Eilantrag der DB FZI auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des von ihr bei der Bundesnetzagentur eingelegten Widerspruchs wurde im November 2014 abgelehnt; der angefochtene Bescheid der Bundesnetzagentur wurde bestätigt. Im Januar 2015 wurde das Eilverfahren durch die Rücknahme des Eilantrags durch die DB FZI zugunsten der Bundesnetzagentur beendet. Das der gerichtlichen Entscheidung zugrundeliegende Verwaltungsverfahren wird fortgesetzt. Bis zum Abschluss der ersten Instanz in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren verzichtet die Bundesnetzagentur auf die sofortige Vollziehung des Bescheids.

Von einigen Marktakteuren wird die Frage der Regulierungsbedürftigkeit von Wartungseinrichtungen verneint. Vor dem Hintergrund der klaren Rechtsprechung setzen sie sich auf politischer Ebene für eine gesetzliche Änderung ein. Dabei wird das Ziel verfolgt, die Reichweite der Regulierungsvorschriften für Wartungseinrichtungen zu beschränken. Verbandsseitig vorgebracht wird dieses Anliegen u. a. durch den Verband der Bahnindustrie in Deutschland e.V. (VDB). Der Entwurf des ersten Eisenbahnregulierungsgesetzes (Eisenbahnregulierungsgesetz 2013) griff entsprechende Bedenken auf und enthielt eine Regelung, welche die Reichweite der Regulierung der Wartungseinrichtungen von dem Ergebnis einer Marktuntersuchung über die Versorgung mit Wartungseinrichtungen im Bundesgebiet abhängig machte. Abhängig von deren Ergebnis bestand danach die Möglichkeit, Betreiber von Wartungseinrichtungen von sämtlichen regulierungsrechtlichen Verpflichtungen zu befreien. Der Einführung einer solchen Regelung stand die Bundesnetzagentur offen gegenüber. Die Gesetzesinitiative scheiterte in der letzten Legislaturperiode. Nun enthalten das 9. Eisenbahnrechtsänderungsgesetz sowie der Entwurf zum neuen Eisenbahnregulierungsgesetz Regelungen, die ebenfalls eine Lockerung der Regulierung bei Wartungseinrichtungen vorsehen. Allerdings sind diese enger ausgestaltet als diejenige im Eisenbahnregulierungsgesetz 2013. Sie beziehen sich auf den Bereich der Entgelte bzw. zusätzlich auch auf die Aufstellung von NBS und die Begründungspflicht bei der Ablehnung von Zugangsanträgen. Wartungseinrichtungen sollen danach beispielsweise grundsätzlich – ohne vorherige Marktprüfung durch die Bundesnetzagentur – von der Entgeltregulierung befreit werden. Die Befreiung ist zeitlich begrenzt. Die Bundesnetzagentur soll im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt im Nachgang sachlich und räumlich relevante Märkte für Wartungseinrichtungen festlegen und prüfen, ob sich auf den festgelegten Märkten Verhältnisse entwickelt haben, die einem wirksamen und unverfälschten Wettbewerb entsprechen. Die Regulierung soll später wieder aufleben, wenn die Befreiung – abhängig vom Ergebnis der Marktprüfung– nicht durch den Gesetzgeber verlängert wird. Die Bundesnetzagentur wird die weitere Entwicklung dieser Gesetzentwürfe beobachten und die derzeit noch eindeutig vorliegenden regulatorischen Verpflichtungen der Betreiber von Wartungseinrichtungen mit Augenmaß verfolgen.

3.2 Zugangsbehinderungen im Bahnhof Stendal

Ein im Bahnhof Stendal tätiges EVU beschwerte sich gegenüber der Bundesnetzagentur über Zugangsbehinderungen im Bahnhof Stendal. Die Bahnhofsbetreiberin, die DB Netz AG, hatte andere EVU, die

den Bahnhof offenbar ohne vorherige Anmeldung der Abstellung angefahren hatten, angewiesen, ihre Eisenbahnfahrzeuge in den von der Beschwerdeführerin genutzten Gleisen abzustellen. Die Beschwerdeführerin wurde dadurch mehrfach sozusagen „zugeparkt".

Entsprechende Fallgestaltungen sind in den Nutzungsbedingungen der DB Netz AG geregelt. Die einschlägigen Bestimmungen sehen vor, dass eine sogenannte Nebennutzung von Gleisen, die bereits an einen Hauptnutzer vergeben sind, grundsätzlich möglich ist. Allerdings muss eine solche Nebennutzung zuvor mit dem Hauptnutzer abgestimmt werden. Da dies in den konkreten Fällen nicht geschehen war, hat die Bundesnetzagentur die Bahnhofsbetreiberin dazu verpflichtet, in künftigen Fällen ihre Nutzungsbedingungen zu beachten und Nebennutzungen nur dann zuzulassen, wenn das Gleis nach Absprache mit dem Hauptnutzer zur Verfügung steht.

Gegen den Bescheid hat die DB Netz AG Widerspruch eingelegt. Die Widerspruchsbegründung steht noch aus.

3.3 Zugang zu Museumseisenbahnen und Eisenbahnmuseen

Die Bahnpark Augsburg gGmbH trat an die Bundesnetzagentur heran und informierte über das von ihr geplante Konzept zum Betrieb eines Eisenbahnmuseums. Sie bat die Bundesnetzagentur um eine Aussage zum eisenbahnrechtlichen Status der von ihr betriebenen Bahnanlagen. Dabei vertrat die Gesellschaft die Ansicht, dass zu Eisenbahnmuseen kein Zugang gewährt werden müsse, so dass die entsprechenden Betriebsanlagen als nichtöffentliche Eisenbahninfrastruktur anzusehen seien.

Die Bundesnetzagentur hat das Begehren der Bahnpark Augsburg gGmbH zum Anlass genommen, die rechtliche Situation in Bezug auf den Zugang zu musealer Eisenbahninfrastruktur umfassend zu prüfen. Nach den vorliegenden Zahlen ist davon auszugehen, dass in Deutschland über 100 Eisenbahninfrastrukturen existieren, die zu musealen Zwecken betrieben werden.

Die Prüfung der Rechtslage hat ergeben, dass sowohl die Betreiber von Eisenbahnmuseen als auch diejenigen von Museumseisenbahnen der gesetzlichen Verpflichtung unterliegen, diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewähren (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, § 3 Abs. 1 Satz 1 EIBV). Solange der Betrieb einer Eisenbahn nicht stillgelegt ist bzw. die entsprechenden Grundstücke nach § 23 AEG von Eisenbahnzwecken freigestellt sind, fallen auch museale Infrastrukturen unter den Begriff der Eisenbahninfrastruktur. Die für Werksbahnen vorgesehene Ausnahme kommt für museale Eisenbahninfrastruktur nicht in Betracht, weil es bei ihnen nicht um den Transport von Gütern geht.

Der Gesetzgeber hat in seiner Begründung zum AEG deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das Zugangsrecht für Museumseisenbahnen im Grundsatz uneingeschränkt gilt (BR-Drs. 269/04, S. 37). Die Verwirklichung von Zugangsrechten wird vom Gesetzgeber daher auch bei musealer Eisenbahninfrastruktur nicht für schlechterdings unzumutbar für den Betreiber gehalten, sondern ist von ihm beabsichtigt.

Die besondere Charakteristik entsprechender Unternehmen kann von der Bundesnetzagentur insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung ihres Aufgreif- und Auswahlermessens berücksichtigt werden sowie dadurch, dass für die betroffenen Unternehmen die im AEG und der EIBV vorgesehenen Erleichterungen hinsichtlich des Prozesses zum Aufstellen und Ändern von NBS und hinsichtlich der Mitteilungen an die Bundesnetzagentur in Betracht kommen. Eine weitergehende Freistellung von den regulatorischen Pflichten ist nach geltendem Recht jedoch nicht möglich.

Dennoch unterscheiden sich die beiden Erscheinungsformen musealen Bahnbetriebes. Museumseisenbahnen sind im Vergleich zu Eisenbahnmuseen dadurch gekennzeichnet, dass auf der betreffenden Eisenbahninfrastruktur in nennenswertem Maße Fahrten von Eisenbahnfahrzeugen stattfinden.

Ein Beispiel bietet etwa die Wutachtalbahn mit der Strecke Blumberg-Weizen (http://www.wutachtalbahn.de), die in der Nähe der deutsch-schweizerischen Grenze verläuft. Die Bahn soll bis 2006 bereits über zwei Millionen Fahrgäste befördert haben und ist an den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr angebunden.

Im Gegensatz dazu steht in Eisenbahnmuseen nicht das Erleben historischer Eisenbahn durch Fahrten in den historischen Wagengarnituren im Vordergrund, sondern es geht um das Betrachten und Kennenlernen von meist nicht mehr betriebsfähigen Ausstellungsstücken (Exponaten). Zu diesem Zweck werden – wie in herkömmlichen Museen auch – historische Ausstellungsstücke zusammengetragen und dem Publikum zugänglich gemacht.

Rechtspolitisch ließe sich aus Sicht der Bundesnetzagentur insbesondere für Eisenbahnmuseen, ggf. für beide Erscheinungsformen musealer Eisenbahninfrastruktur vertreten, dass eine generelle Ausnahme von der Zugangsverpflichtung sachgerecht ist.

3.4 Prüfung von Zugangsentscheidungen

Von Anfang Juli bis Mitte August 2014 haben die Zugangsberechtigten die benötigten Kapazitäten in den Serviceeinrichtungen der DB Netz AG für die Netzfahrplanperiode 2015 beantragt. In zwei Konfliktfällen beabsichtigte diese die Ablehnung jeweils eines Antrages. Die Bundesnetzagentur hat diese Fälle entsprechend dem Eisenbahnrecht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur mit folgendem Ergebnis geprüft:

Die DB Netz AG hat in einem Fall einen Konflikt zwischen zwei Nutzungen angenommen, der tatsächlich nicht bestand, weil ein Zugangsberechtigter zuvor keinen wirksamen Zugangsantrag gestellt hatte. Die DB Netz AG änderte daraufhin die von ihr zunächst beabsichtigte Entscheidung.

Im zweiten Konfliktfall hat die DB Netz AG gemäß ihren NBS entschieden, dem Antrag desjenigen Zugangsberechtigten den Vorrang zu gewähren, für dessen Nutzung das höhere Entgelt geboten wurde. Zwar stellte die Bundesnetzagentur bei der Prüfung einen Fehler in der Berechnung des Regelentgeltes, welches in dem Bieterverfahren die Ausgangssumme, die mindestens zu bieten ist, fest. Der Fehler wirkte sich aber nicht auf das Ergebnis des Bieterverfahrens aus. Deshalb widersprach die Bundesnetzagentur aus Ermessensgründen der beabsichtigten Ablehnung des im Bieterverfahren unterlegenen Antrages nicht.

Neben der DB Netz AG beabsichtigte auch die Bremische Hafeneisenbahn (BHE) Zugangsanträge zu zwei Gleisen im Rahmen einer Netzfahrplanzuweisung abzulehnen, weil diese Gleise wegen umfangreicher, auch während der Netzfahrplanperiode 2015 andauernder Baumaßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Von einem Widerspruch aufgrund fehlerhafter Informationen in den NBS hat die Bundesnetzagentur nach Abwägung des zugrunde liegenden Sachverhaltes aus Ermessensgründen abgesehen. Wesentlich hierfür war, dass die umfangreichen Baumaßnahmen den Zugangsberechtigten in einer Kundenveranstaltung frühzeitig bekannt gegeben worden waren.

In einem weiteren Fall konnte das Zuweisungsverfahren unter genauer Beachtung der NBS der BHE gelöst werden, da festgestellt wurde, dass ein Antrag im Zuweisungsverfahren zur Netzfahrplanperiode 2015 nicht

fristgerecht gestellt wurde und insoweit im Zuweisungsverfahren für Netzfahrplannutzungen unzutreffend von einem Konflikt ausgegangen war.

4. Sonstige Aktivitäten

4.1 Anreizsystem Personenbahnhöfe

Die Attraktivität des Angebotes im Schienenpersonenverkehr ist wesentlich geprägt durch den Zustand und die Leistungsfähigkeit der Bahnhöfe. Zur Sicherstellung einer angemessenen Qualität sind die Bahnhofsbetreiber verpflichtet, ein Anreizsystem aufzustellen und im vertraglichen Verhältnis mit den verkehrsdurchführenden Unternehmen anzuwenden. Dabei muss das Anreizsystem so ausgestaltet sein, dass es wirksame Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Bahnhöfe enthält.

Eckpunkte zur Ausgestaltung eines effektiven Anreizsystems wurden unter Leitung der Bundesnetzagentur gemeinsam mit den betroffenen Marktbeteiligten erarbeitet und verabschiedet. Sie stellen den Ausgangspunkt für die Umsetzung in der Praxis dar. Der in 2014 begonnene Umsetzungsprozess musste zeitweilig unterbrochen werden, weil durch das geplante Eisenbahnregulierungsgesetz zwischenzeitlich Rechtsunsicherheit hinsichtlich der zukünftig zu erwartenden rechtlichen Vorgaben entstanden war. Außerdem kündigte die größte deutsche Bahnhofsbetreiberin, die DB Station&Service AG, ihre Bereitschaft zur freiwilligen Anpassungen ihres Anreizsystems auf. Die Bundesnetzagentur wird zur Umsetzung der gefundenen Eckpunkte in 2015 daher voraussichtlich auf behördliche Maßnahmen angewiesen sein.

4.2 Öffnungszeiten von Serviceeinrichtungen

Die Ausgestaltung der Öffnungs- bzw. Schließzeiten von Serviceeinrichtungen wirkt sich entscheidend auf die Kapazität des gesamten Eisenbahnsystems aus. Sind Serviceeinrichtungen zu bestimmten Zeiten geschlossen, so können weder die entsprechende Infrastruktur genutzt noch die dort angebotenen Leistungen in Anspruch genommen werden. Die Schließzeiten einer Serviceeinrichtung können sich zudem auf Transportketten negativ auswirken. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die geschlossene Serviceeinrichtung ein nicht zu ersetzendes Bindeglied dieser Transportkette darstellt.

Vor diesem Hintergrund enthält das deutsche Regulierungsrecht den aus § 14 Abs. 1 AEG und § 3 EIBV abgeleiteten Grundsatz, dass alle Serviceeinrichtungen durchgehend geöffnet sein müssen. Dieser Grundsatz wurde vom Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2012 ausdrücklich bestätigt.

Allerdings sind nicht alle Serviceeinrichtungen in Deutschland durchgehend ausgelastet. Müssten Serviceeinrichtungen auch zu Zeiten geöffnet sein, in denen absehbar kein Zugang begehrt wird, wäre dies betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll und wegen damit verbundener Kostensteigerungen für die Entwicklung eines attraktiven Eisenbahnverkehrsangebots sogar schädlich. Die durch die durchgehende Öffnung verursachten Kosten auf Seiten des EIU würden sich aller Wahrscheinlichkeit nach in höheren Zugangsentgelten für sämtliche Nutzungen niederschlagen, ohne dass ein betrieblicher Mehrwert erzielt würde.

In der Verwaltungspraxis akzeptiert die Bundesnetzagentur daher die Aufstellung regelmäßiger Öffnungszeiten, wenn sich diese nach dem tatsächlichen regelmäßigen Bedarf der Zugangsberechtigten richten und in den Nutzungsbedingungen des Eisenbahninfrastrukturbetreibers transparent dargestellt

werden. Um allerdings auch dem oben dargestellten Grundsatz der durchgehenden Öffnung hinreichend Rechnung zu tragen, wirkt die Bundesnetzagentur zugleich darauf hin, dass EIU in ihren Nutzungsbedingungen ein Verfahren vorsehen, nach dem der Zugang bei anfallendem Bedarf auch außerhalb der regelmäßigen Öffnungszeiten ermöglicht wird. In diesem Zusammenhang kann das EIU angemessene Antragsfristen für den Zugang aufstellen und erhöhte Kosten, die im Zusammenhang mit der außerplanmäßigen Öffnung entstehen (z. B. Sonn- und Feiertagszuschläge von Beschäftigten), grundsätzlich in den Entgelten berücksichtigen. Die beschriebenen Grundsätze wurden in einem Verfahren gegen die DB Netz AG durchgesetzt.

Historisch bedingt schließen die deutschen Nordseehafenterminals ihre Infrastruktur an fünf Tagen im Jahr vollständig, u. a. am Neujahrstag, am 1. Mai und am 1. Weihnachtstag (sog. „Hohe Hafenfeiertage“). An diesen Tagen und jeweils einem halben Tag davor (sogenannte „Vorfeiertage“), ruht der gesamte Umschlag in den Terminals. Mit Blick auf den zuvor dargestellten Grundsatz der durchgehenden Öffnung von Eisenbahninfrastruktur ist diese Praxis bezüglich der Eisenbahninfrastruktur kritisch zu betrachten.

Zuletzt traten im Zusammenhang mit den Hafenfeiertagen in Bremerhaven Probleme für Zugangsberechtigte auf. Diese nahm die Bundesnetzagentur zum Anlass, auf die Terminalbetreiber in den Nordseehäfen zuzugehen. Ein Auftaktgespräch in dieser Sache fand im September 2014 in Bonn statt. Aufgrund der zumindest mittelbaren Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Eisenbahninfrastrukturen, wurden auch die jeweiligen Hafenbahnbetreiber in das Gespräch einbezogen.

Die Bundesnetzagentur wird die Prüfung in 2015 fortsetzen.

D Prüfung von Entgelten

1. Überblick über die Aktivitäten der Entgeltregulierung

Im Bereich der Entgeltregulierung liegt weiterhin der Fokus auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte.

Auch im Jahr 2014 war die Tätigkeit der Bundesnetzagentur geprägt durch die Fortführung der Entgelthöhenprüfung bei der DB Netz AG. Detaillierte Prüfungen wurden im Bereich der entgeltbestimmenden Kosten und der erzielten Rendite durchgeführt, so dass dieses Verfahren zum Jahreswechsel in die finale Phase überführt werden konnte.

Darüber hinaus stand die Bundesnetzagentur in einem kontinuierlichen und intensiven Diskurs mit der DB Netz AG zur Konzipierung eines neuen Trassenpreissystems, das das Unternehmen mit der Netzfahrplanperiode 2016/2017 einführen will. Im Mittelpunkt dieses neuen Entgeltsystems steht die europarechtlich vorgesehene Orientierung der Trassenentgelte an den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, die um marktsegmentspezifische und tragfähigkeitsorientierte Vollkostendeckungsaufschläge ergänzt werden. Mit dem Wechsel von einer streckenkategorieorientierten hin zu einer marktsegment- bzw. nachfrageorientierten Preislogik handelt sich dabei nicht um eine Weiterentwicklung des bestehenden Preissystems, sondern um ein grundlegend neues System.

In der Mitteilung der DB Netz AG über Änderungen an den SNB für die Netzfahrplanperiode 2015/2016 war, wie schon in vergangenen Jahren, eine Regelung enthalten, die die Zahlung eines zweiten Trassenentgeltes bei einer Zugverspätung von mehr als 20-Stunden vorsah. Dieser Regelung hat die Bundesnetzagentur auch in diesem Jahr widersprochen, da sie in der Regelung mehrere eisenbahnrechtliche Verstöße erkannte.

Bei den Betreibern der Schienenwege hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2014 mit der sogenannten Entgeltlistenaktion ein Verfahren gestartet, um die Diskrepanz zwischen den rechtlichen Anforderungen der Unternehmen zur jährlichen Mitteilung ihrer Entgelte an die Regulierungsbehörde und deren Erfüllung mit dem notwendigen Augenmaß zu einem operablem Ausgleich zu bringen. Hierzu wurden alle Betreiber der Schienenwege auf ihre Marktrelevanz hin eingeschätzt. Auf Grundlage dieser systematischen Einschätzung war die Bundesnetzagentur in der Lage, rund 30 Prozent aller Betreiber von der gesetzlichen Mitteilungspflicht bezüglich der Liste der Entgelte zu befreien, bei denen eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist.

Bei den Stationspreisen der DB Station&Service AG wurde der Verkehrsleistungsfaktor noch einmal bis zum 31. Dezember 2015 mit Hilfe einer Ergänzungsvereinbarung zum bereits zuvor geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der Bundesnetzagentur und der DB Station&Service AG verlängert. Vor dem Hintergrund der anstehenden Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU und den damit womöglich verbundenen normativen Veränderungen für Betreiber von Personenbahnhöfen war dies die praktikabelste Vorgehensweise. Im Berichtsjahr wurde der Bundesnetzagentur darüber hinaus eine neue Stationspreisliste mit Gültigkeit ab 2015 mitgeteilt, die im Rahmen eines ex ante-Verfahrens summarisch geprüft wurde. Ein Verstoß gegen den geltenden Entgeltmaßstab konnte nicht festgestellt werden.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur ein Verfahren in Bezug auf die Preisgestaltung für den seit Mitte Dezember 2013 neu in Betrieb genommenen City-Tunnel Leipzig geführt. Hierbei ging es um die unterbliebene Neukalkulation der Stationspreisliste der DB Station&Service AG für die letzten zweieinhalb Wochen des Kalenderjahres 2013, die wegen der mit der Leistungsausweitung verbundenen veränderten Berechnungsgrundlage zu hoch angesetzt waren. Die Bundesnetzagentur konnte in dem Verfahren wegen fehlender Ermächtigungsgrundlagen keine Entscheidung mit Wirkung für die Vergangenheit herbeiführen, hat aber die Gelegenheit genutzt, mit der DB Station&Service AG über Verbesserungspotenziale bei der Preiskalkulation ins Gespräch zu kommen.

Auch im Jahr 2014 sind bei der Bundesnetzagentur wieder Beschwerden gegen Entgeltregelungen von Eisenbahninfrastrukturbetreiber durch Zugangsberechtigte vorgetragen worden. Gegen die DB Netz AG wurde daher ein Verfahren bezüglich der geforderten Abschlagszahlungen für den jeweils laufenden Kalendermonat geführt. Dabei wurde die Absicht der DB Netz AG deutlich, die derzeitigen Abschlagszahlungen von Seiten der Zugangsberechtigten von 50 Prozent des fälligen Entgeltes mittel- und langfristig sukzessive zu erhöhen. In diesem Verfahren konnte die Bundesnetzagentur zur Klärung des Sachverhalts beitragen, aber in Bezug auf die gegenwärtig geltenden Regelungen zur Abschlagszahlung in Höhe von 50 Prozent keine eisenbahnrechtlichen Verstöße feststellen und hat das Verfahren aus diesem Grund eingestellt.

Auch gegen nicht-bundeseigene Infrastrukturbetreiber wurden Verfahren aufgrund von Beschwerden der Zugangsberechtigten geführt. So wurden auf Antrag der DB Regio AG die Entgelte und die entgeltbestimmenden Kosten eines Schienenwegbetreibers durch die Bundesnetzagentur geprüft. Im Ergebnis konnten jedoch keine Verstöße gegen eisenbahnrechtliche Bestimmungen festgestellt werden.

Die im Jahr 2014 aus entgeltregulatorischer Sicht wesentlichen getroffenen richterlichen Entscheidungen und Festlegungen sind insbesondere die Gerichtsverfahren zur 20-Stundenregelung in den SNB 2013 der DB Netz AG, zu den Entgelten der Stationspreisnutzung durch die Hamburg-Köln-Express GmbH (HKX) sowie zur Fehlanmeldung bei der Stationsnutzung. Während die Frage der 20-Stundenregelung nach der Entscheidung des OVG NRW durch die Bundesnetzagentur vor das BVerwG getragen wird, ist in Bezug auf die Fehlanmeldungen bei der Stationsnutzung bereits das höchstrichterliche Urteil ergangen. Gegen die Bestätigung des Bescheids der Bundesnetzagentur durch das Verwaltungsgericht Köln im Verfahren der Stationspreisnutzung durch HKX hat die DB Station&Service AG Berufung beim OVG NRW eingelegt.

2. Entgeltprüfungen im Einzelnen

2.1 DB Netz AG — Entgelthöhenprüfung 2011

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtsjahr die Prüfung der Entgelthöhen des Trassenpreissystems 2011 der DB Netz AG weiter fortgesetzt und in die finale Phase überführt. Während im Vorjahr der Prüfschwerpunkt auf dem regulatorischen Fachkonzept der DB Netz AG und damit auf der systematischen Herleitung und Abgrenzung der Kosten zur Erbringung der Pflichtleistungen lag, wurde im Jahr 2014 eine sowohl zufallsbezogene als auch risikoorientierte Stichprobenprüfung dieser Kosten durchgeführt. Dadurch konnte aus verfahrensökonomischer Sicht dem hohen, zu prüfenden Kostenvolumen und der Vielzahl an unterschiedlichen, kostenbestimmenden Geschäftsvorfällen angemessen Rechnung getragen werden. Basierend auf der Analyse des unternehmerischen Rechnungswesens wurden Sachverhalte in sämtlichen Kostenbereichen bestimmt, die in Bezug auf ihre tatsächliche Kostenentstehung und den expliziten

Pflichtleistungsbezug untersucht und geprüft wurden. Die Stichprobendarlegung wurde durch die DB Netz AG im Herbst 2014 abgeschlossen. Zur Prüfung und systematischen Beurteilung der Stichprobenergebnisse mussten durch die Bundesnetzagentur im Anschluss teilweise eigene Bewertungskonzepte entwickelt und angewendet werden.

Neben dem Schwerpunkt der Kostenbasis wurde seit Mitte des Jahres mit der Prüfung der erzielten Rendite bzw. des erzielten Gewinns als zweiten, die Entgelthöhe bestimmenden Faktor begonnen. Die in den Trassenentgelten regulatorisch zulässige Rendite stellt hierbei eine angemessene Verzinsung auf das zur Erbringung der Pflichtleistung eingesetzte, notwendige Kapital dar. Prüfgegenstand ist somit die unternehmerische Bilanz und die tatsächlichen Vermögens- und Finanzpositionen sowie deren Pflichtleistungsbezug. Im Fokus stehen hier neben risikoorientierten Stichprobenprüfungen ausgewählter Bilanzpositionen auch die Beurteilung des Verzinsungsanspruchs der Eigen- und Fremdkapitalfinanzierungsformen sowie gegebenenfalls die Bewertung von Schlüssel- und Zuordnungsgrößen zur Ableitung des Pflichtleistungsbezugs der eingesetzten Vermögenswerte und Finanzmittel.

Die in 2014 begonnenen Prüfschritte sind weit fortgeschritten bzw. befinden sich in der abschließenden Bewertungsphase, so dass das Verfahren im zweiten Quartal 2015 abgeschlossen sein wird.

2.2 DB Netz AG — Trassenpreissystem 2017

Über das gesamte Jahr 2014 führte die Bundesnetzagentur mit der DB Netz AG einen kontinuierlichen Dialog mit dem Ziel, mit Wirkung für die Netzfahrplanperiode 2016/2017 ein verbessertes, eisenbahnrechtskonformes Trassenpreissystem (TPS) auf den Weg zu bringen. Es handelt sich dabei nicht um eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems, sondern um ein völlig neues Preissystem mit grundlegenden Änderungen. Größte Neuerung wird dabei die marktsegmentspezifische Bepreisung der Trassen anstelle der bisherigen Unterscheidung nach Streckenkategorien und Produkten sein. Damit wechselt das Trassenpreissystem von einer angebotsorientierten Sichtweise hin zu einer nachfrageorientierten Perspektive.

Grundlage der neuen Entgeltsystematik der DB Netz AG stellt dabei die Ableitung von Marktsegmenten in den Verkehrsleistungen Schienenpersonennah- und Schienenpersonenfernverkehr sowie Schienengüterverkehr dar. Weitere Schwerpunkte bilden die Ermittlung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (sogenannte Grenzkosten), als Grundlage für die Kalkulation der zu erhebenden Entgelte und die Bestimmung tragfähigkeitsorientierter Aufschläge der jeweiligen Segmente zur Deckung der Vollkosten der Schienennetzinfrastruktur, bei der die Preisreagibilität der einzelnen Marktsegmente Berücksichtigung findet. Die Einbeziehung dieser Elemente ist zudem gemäß der Richtlinie 2012/34/EU europarechtlich vorgeschrieben. Darüber hinaus werden auch weitere Elemente wie Kapazitätssteuerung, Bestellverhalten und Neu- bzw. Mehrverkehre sowie Investitionszuschläge diskutiert um lenkungsrelevante Steuerungselemente im TPS berücksichtigen zu können.

Seit Anfang 2014 hat die Bundesnetzagentur hierzu bislang mehr als 20 bilaterale Besprechungen mit der DB Netz AG geführt um gewährleisten zu können, dass die Planungen des Unternehmens angemessen plausibilisiert sind und mögliche rechtliche oder ökonomische Defizite frühzeitig erkannt und bestenfalls ausgeräumt werden konnten. Die von der DB Netz AG dabei durchzuführende Marktkonsultation ist aus Sicht der Bundesnetzagentur von entscheidender Bedeutung. Alle Zugangsberechtigten sollen ausreichend

Gelegenheit erhalten, ihre Anmerkungen so vorzutragen, dass sie bei den weiteren Planungen Berücksichtigung finden können. Die Bundesnetzagentur nimmt als Gast an allen relevanten Gesprächen mit Marktteilnehmern teil. Start der Konsultation war die zentrale Kundenveranstaltung der DB Netz AG am 12./13. November 2014 in Kassel. Bis Ende März 2015 wird das neue Trassenpreissystem durch die DB Netz AG und unter Aufsicht der Bundesnetzagentur mit den Zugangsberechtigten erörtert und Einwände und Anregungen entgegen genommen. Im Anschluss sollen überarbeitete Nutzungsbedingungen erstellt und im Regelverfahren veröffentlicht, geprüft und eingeführt werden.

2.3 DB Netz AG — SNB 2016: 20-Stunden-Regelung

Im Herbst 2014 teilte die DB Netz AG der Bundesnetzagentur, wie in den Vorjahren, ihre beabsichtigten Änderungen an den SNB mit Wirkung für die im Dezember des Folgejahres beginnende Netzfahrplanperiode (SNB 2016) mit. Bereits in den Jahren zuvor beabsichtigte sie eine Veränderung im Hinblick auf die Entgelterhebung, wo eine Zugfahrt mit einer mindestens zwanzigstündigen Verspätung angetreten wird. Diesem Vorhaben wurde jeweils widersprochen. Die Entscheidungen befinden sich derzeit im Widerspruchsverfahren bzw. vor den Verwaltungsgerichten (vgl. Kapitel II E 1). Für die Netzfahrplanperiode 2015/2016 plante die DB Netz AG erneut eine vergleichbare Änderung.

In den Fällen, bei denen es bislang zu einer Verspätung beliebigen Ausmaßes kam, hatte der Zugangsberechtigte das Entgelt zu entrichten, das auch bei planmäßiger Nutzung angefallen wäre. Die Änderungsabsicht der DB Netz AG sah nun vor, bei einer Verspätung von mindestens 20 Stunden zudem auch noch das Entgelt einer weiteren Trasse zu erheben. Anders als in den Vorjahren formulierte die DB Netz AG dabei jetzt jedoch eine Regelung, nach der sich das Entgelt für die zunächst vereinbarte Trasse bei rechtzeitiger Meldung der Verspätung um 20 Prozent reduzieren sollte, solange die Verspätung sich nicht auf insgesamt 72 Stunden summiere. Ab einer Verspätung von mindestens 72 Stunden sollte sowohl die vereinbarte Trasse als auch die genutzte Trasse bezahlt werden.

Die Bundesnetzagentur hielt an ihrer bisherigen Auffassung fest, wonach es sich bei dieser Regelung um eine ungleiche Behandlung (zweifaches Entgelt) überwiegend gleicher Sachverhalte (einfache Fahrt) handele. Dies bedürfe eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes, um keine unzulässige Diskriminierung darzustellen. Innerhalb der gesetzlich vorgegebenen vierwöchigen Frist wurde daher geprüft, ob in einer Verspätung von mindestens 20 bzw. 72 Stunden ein sachlicher Grund enthalten sein könnte, der diese Ungleichbehandlung rechtfertigte.

Dabei stellte die Bundesnetzagentur zunächst fest, dass auch bei einer derartigen Verspätung noch immer derselbe Trassenvertrag erfüllt werde, von dem die DB Netz AG erst dann zurücktreten dürfe, wenn die Durchführung nicht mehr zuzumuten sei. Der Nachweis einer Unzumutbarkeitsschwelle bei 20 bzw. 72 Stunden gelang der DB Netz AG allerdings nicht, zumal sie die verspäteten Zugfahrten auch tatsächlich durchführen will und regelmäßig auch durchführen kann.

Des Weiteren stellte die Bundesnetzagentur auch fest, dass ein doppeltes Entgelt nicht den Kosten entspräche, die in einem solchen Verspätungsfall anfielen. Wichtiges Element bei der Preisbildung sind die Kosten die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen. Unbestritten fallen bei einer singulären Zugfahrt weniger unmittelbare Kosten als bei zwei Zugfahrten an. Auch die DB Netz AG räumte eine signifikante Ersparnis ein. Dennoch wollte sie im Falle einer Verspätung von über 72 Stunden zweimal das volle Trassenentgelt erheben und damit höhere Kosten des unmittelbaren Zugbetriebs ansetzen, als ihr tatsächlich entstanden sind.

Nach Abschluss der Prüfung entschloss sich die Bundesnetzagentur somit, auch in diesem Fall wieder von ihrem Widerspruchsrecht gemäß § 14e AEG Gebrauch zu machen.

2.4 DB Station&Service AG — Aktualisierung der Stationspreisliste

In den vergangenen Jahren stand die Entwicklung bei den Stationspreisen der DB Station&Service AG aufgrund verschiedener Preissteigerungen in der Diskussion. Der Bundesnetzagentur wurde nunmehr am 14. August 2014 die neue Stationspreisliste, gültig ab 1. Januar 2015, vorgelegt. Im Anschluss an die Vorlage erfolgte eine summarische Prüfung im Rahmen eines ex ante-Verfahrens. Ein Verstoß gegen den geltenden Entgeltmaßstab konnte nicht festgestellt werden.

In Anlehnung an eine Vereinbarung aus dem Jahr 2011 hat die DB Station&Service AG die Bundesnetzagentur frühzeitig in die unternehmerischen Zielsetzungen und preislichen Kalkulationen eingebunden. Vor Eingang der offiziellen Mitteilung fanden hierzu erste Gespräche statt. Wie im vergangenen Jahr beruht die Preisfindung auf einer Mehrjahreskalkulation. Diese basiert auf einer Kostenbetrachtung über drei Jahre (2011, 2012, 2013). Zusätzlich zu der Dynamisierung von 2 Prozent flossen Sondereffekte in die Kalkulation ein, die aus bereits bekannten signifikanten Kostensteigerungen im Jahr 2014 resultierten.

Die beabsichtigte Preismaßnahme der DB Station&Service AG war in der regulierungsbehördlichen Bewertung in erster Linie daran zu messen, ob die Entgelthöhen mit der tatsächlichen Kostenentwicklung einhergehen. Anhaltspunkt ist der normative Maßstab des § 14 Abs. 5 AEG. Da die Preissteigerungen regional unterschiedlich ausfielen – in einigen Aufgabenträgergebieten war sogar eine sinkende Belastung zu erwarten – wurde ein besonderes Augenmerk auf die Gebiete mit markanten Preissteigerungen gerichtet. Die Bundesnetzagentur ist dementsprechend im Rahmen der Anhörung intensiv der Frage nachgegangen, wie die Kostensteigerungen in den drei am stärksten belasteten Aufgabenträgergebieten zu erklären sind. Die DB Station&Service AG lieferte hierzu detaillierte Angaben zu den Kostenveränderungen. Aus den Angaben wurde ersichtlich, dass zum einen die Kosten in den aufgeführten Aufgabenträgergebieten sehr deutlich gestiegen und zum anderen die kostenmindernden Erlöse (beispielsweise Zuwendungen) gesunken sind.

In Bezug auf die Sondereffekte, welche jeweils zusätzlich zu den regulären Kostensteigerungen berücksichtigt werden, konnte die DB Station&Service AG durch entsprechende Kostenaufstellungen eine Plausibilisierung herbeiführen. Zudem wurde nachgewiesen, dass ein Teil der Sondereffekte lediglich eine rechnerische Korrektur darstellten, da an anderer Stelle ein Ausgleich für die Entgelterhöhung stattfand. Zusammen mit der Dynamisierung liegt die Steigerung der Gesamtbelastung durch die neuen Stationspreise effektiv bei rund 2,65 Prozent. Die mit dem Betrieb der Stationen erzielte Rendite lag 2013 niedriger als im Vorjahr. Im Ergebnis ergab die Prüfung aufgrund der kostenorientierten Bepreisung keinen Verstoß gegen den gesetzlichen Entgeltmaßstab aus § 14 Abs. 5 AEG.

3. Weitere Verfahren

3.1 Beschwerdeverfahren Zossen Rail: Trassenentgelte

Die Zossenrail Betriebsgesellschaft mbH (ZRB) betreibt seit dem 1. Oktober 2013 die vormals von der DB Netz AG betriebene Eisenbahnstrecke Naumburg Hbf bis Teuchern. Sie hat für diese Strecke Nutzungsbedingungen und eine Liste der Entgelte aufgestellt und – nach entsprechender Mitteilung an die Bundesnetzagentur – zum 7. Februar 2014 in Kraft gesetzt. Dabei kam es für die beiden Teilstücke der Strecke

— verglichen mit dem Preissystem des Vorbetreibers – zu deutlichen Entgeltsteigerungen im drei- bzw. im vierstelligen Prozentbereich.

Auf dem ersten Teilstück erbringt die DB Regio AG Verkehrsleistungen im Auftrag der Nahverkehrsgesellschaft Sachsen-Anhalt (NASA). Aufgrund der deutlichen Erhöhung sah sich die DB Regio AG zunächst nicht in der Lage, einen neuen Grundsatz-Infrastrukturnutzungsvertrag mit der ZRB abzuschließen und stellte bei der Bundesnetzagentur einen Antrag auf Überprüfung einer Entscheidung eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers gemäß § 14 f Abs. 2 AEG. Sie bekräftigte jedoch ihr primäres Interesse an einer Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entgelte der ZRB. Dabei räumte sie zwar ein, dass die Strecke vermutlich aus wirtschaftlichen Gründen durch die DB Netz AG abgegeben worden sei und somit von tatsächlich höheren Kosten ausgegangen werden könne, als sie die DB Netz AG zuvor angesetzt habe. Eine derart hohe Steigerung der Kosten könne man aber nicht nachvollziehen.

Die Prüfung der Entgelte und der der Entgeltfestsetzung zugrundeliegenden Kosten durch die Bundesnetzagentur ergab weder durchgreifende Bedenken daran, dass die Gesamtentgelte den gesetzlichen Maßstab einhalten noch, dass die Entgeltbildung in einer eisenbahnrechtswidrigen Weise erfolgt, die eine Beschwer der Antragstellerin darstellen würde.

In der Folge wurde der Antrag der DB Regio AG per Bescheid abgelehnt.

3.2 Beschwerdeverfahren gegen DB Netz AG: Höhe der Abschlagszahlungen

Mofair e. V., ein Interessenverband für Wettbewerbsunternehmen im Nahverkehrsbereich, äußerte in einem Gespräch mit der Bundesnetzagentur die Befürchtung, die DB Netz AG wolle die Höhe der von den EVU geforderten Abschlagszahlungen von derzeit 50 Prozent auf 80 Prozent der monatlichen Trassenentgelte anheben. Infolge dieser Beschwerde leitete die Bundesnetzagentur ein Verfahren nach § 14f Abs. 1 AEG ein. Hierbei konnten Missverständnisse ausgeräumt und ein transparenter Verfahrensgang für zukünftig erneut in Frage kommende Erhöhungen der Abschläge festgehalten werden.

Die DB Netz AG erhebt zurzeit Abschlagszahlungen in Höhe von 50 Prozent der im laufenden Kalendermonat voraussichtlich geschuldeten Trassenentgelte. Die Abschlagszahlungen werden zum 25. Kalendertag des jeweiligen Monats fällig.

In der Vergangenheit war der DB Netz AG bereits mehrfach die Einführung bzw. Erhöhung der Abschlagszahlungen mangels tragfähiger Begründung untersagt worden.

Da sich jedoch bei einer durch die Bundesnetzagentur durchgeführten Marktrecherche herausstellte, dass die meisten Verkehrsdurchführungsverträge der Aufgabenträger im Verhältnis zu den EVU eine Vorauszahlung der Infrastrukturnutzungsentgelte vorsehen, wurde der Erhöhung von 40 Prozent auf 50 Prozent ab der Netzfahrplanperiode 2014/2015 nicht mehr widersprochen.

Im Laufe des Verfahrens führte die DB Netz AG aus, dass sie die aktuelle Abschlagshöhe von 50 Prozent für angemessen halte und eine Erhöhung für die Fahrplanperiode 2015/2016 nicht beabsichtigt sei. Langfristig sei jedoch eine sukzessive Erhöhung des Abschlages auf bis zu 85 Prozent geplant. Man bewerte gegenwärtig die Erfahrungen mit den Abschlägen als sehr gut und könne eine positive Wirkung auf das Verhalten der EVU attestieren.

Der Verdacht eines Verstoßes gegen geltendes Eisenbahnrecht kann gegenwärtig durch die Bundesnetzagentur nicht bestätigt werden. Rechtliche Bedenken könnten allenfalls bei einer Vorverlagerung des Leistungszeitpunktes auftreten. Das Fordern von Abschlagszahlungen ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur aus regulierungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, denn Abschlagszahlungen stellen – im Gegensatz zu Vorauszahlungen — lediglich eine Anpassung des Zahlungsziels für bereits erbrachte Leistungen dar.

Da im Ergebnis die Beschwerde über die vermeintliche Anhebung der Abschlagszahlungen weder konkret genug noch in der gegenwärtigen Einkleidung regulierungsrechtlich relevant ist, stellte die Bundesnetzagentur das Verfahren ein.

3.3 Überprüfung Stationspreise City Tunnel Leipzig

Die Bundesnetzagentur hat aus Anlass der Anfrage eines Aufgabenträgers Besonderheiten bei der Bildung und Berechnung von Stationspreisen für neu errichtete Stationen in Leipzig untersucht. Die Ermittlungen führten nicht zu einer unmittelbaren Beanstandung durch die Behörde, konnten aber zur Aufklärung strittiger Sachverhalte beitragen und eröffneten den Beteiligten die Möglichkeit, über weitergehende Regressforderungen zu entscheiden.

Am 15. Dezember 2013 wurde der City-Tunnel Leipzig eröffnet. Zeitgleich hat das Mitteldeutsche S-Bahn Netz (MDSB) im Rahmen des Netzfahrplanwechsels den Betrieb dort aufgenommen. Damit war eine deutliche Ausweitung des Leistungsangebots in der Region verknüpft. Von Seiten des Aufgabenträgers, dem die Organisation und Finanzierung der S-Bahn-Leistungen obliegt, wurden die Stationspreise im Zeitraum vom 15. bis 31. Dezember 2013 moniert. Für diese letzten zweieinhalb Wochen hatte die DB Station&Service AG auf eine Neukalkulation der Stationspreisliste verzichtet und die Stationspreise anhand der für das gesamte Kalenderjahr gültigen Liste berechnet. Nicht einberechnet war darin die erhebliche Mengenausweitung nach dem 15. Dezember 2013. Der Aufgabenträger vermutete daher Mehreinnahmen bei der DB Station&Service AG zu seinen Lasten.

Nach mehreren Anhörungen und einer Ortsbegehung konnte die Bundesnetzagentur letztendlich bestätigen, dass die Mengenausweitung an Stationshalten in der Kalkulation nicht berücksichtigt worden war. Wie hoch genau die Überbelastung des Aufgabenträgers war, konnte nicht genau beziffert werden, da auch dem Stationsbetreiber infolge der Betriebsaufnahme Mehrkosten entstanden waren, beispielsweise durch vorherige Probefahrten. Im Rahmen der nachträglichen Prüfung steht der Bundesnetzagentur lediglich die Befugnis zu, Maßnahmen für die Zukunft zu treffen. Daher konnte in Bezug auf den vorliegenden Sachverhalt, der einen Zeitraum im Jahr 2013 betrifft, im Jahr 2014 keine abschließende Bewertung zur eisenbahnrechtlichen Konformität getroffen werden. Der Aufgabenträger gab in diesem Zusammenhang jedoch an, die Resultate aus der Prüfung gegebenenfalls als Grundlage für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ausgleichsansprüche heranzuziehen.

Auch der Gegenvortrag der DB Station&Service AG konnte ebenso wenig an eine regulierungsbehördliche Entscheidung herangeführt werden. Diese hatte vorgetragen, der Aufgabenträger habe zur Kalkulation der Stationspreisliste 2014 eine zu hohe Anzahl von Zughalten gemeldet. Dies habe zu niedrig kalkulierte Entgelte bedingt und somit Erlösausfälle mit sich gebracht. Die Bundesnetzagentur konnte die Ursache für die offenbar fehlerhafte Angabe nicht abschließend klären, zumal strittig war, inwieweit die Meldung der voraussichtlichen Anzahl an Zughalten als verbindlich zu betrachten sei. In diesem Fall erklärte die

DB Station&Service AG, eventuelle zivilrechtliche Regressansprüche gegenüber dem Aufgabenträger prüfen zu wollen.

Wenngleich unmittelbare behördliche Maßnahmen ausschieden, hat die Bundesnetzagentur den vorliegenden Sachverhalt dennoch zum Anlass genommen, die in den Nutzungsbedingungen der DB Station&Service AG enthaltenen Regelungen zur Kalkulation der Stationspreise auf mögliches Verbesserungspotenzial hin zu überprüfen. Die Gespräche hierzu dauern an.

4. Sonstige Aktivitäten: Entgeltlistenaktion 2014

Die Betreiber der Schienenwege unterliegen in Bezug auf die Bekanntgabe ihrer Entgelte grundsätzlich drei gesetzlichen Pflichten. Zum Ersten müssen sie ihre Entgelte auf der Grundlage entstehender Kosten zuzüglich einer am Markt erzielbaren Rendite kalkulieren (Entgelthöhe). Zum Zweiten müssen die Entgelte bzw. die Entgeltliste, die für die kommende Netzfahrplanperiode gelten soll, der Bundesnetzagentur bis Mitte Januar mitgeteilt und die Übereinstimmung der Entgeltfestsetzung mit den eisenbahnrechtlichen Vorgaben dargelegt werden. Diese Mitteilung gilt zudem für die gesamte neue Netzfahrplanperiode und ihre Gültigkeit ist auf ein Jahr beschränkt. Daraus folgt, dass die Mitteilung an die Bundesnetzagentur jährlich vorzunehmen ist. Die Bundesnetzagentur prüft die jeweilige Entgeltfestsetzung und kann binnen einer Frist von vier Wochen widersprechen. Zum Dritten haben Betreiber der Schienenwege nach Fristablauf und ausbleibendem Widerspruch der Regulierungsbehörde die Entgeltliste (oder deren Fundstelle im Internet) im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. Die Bundesnetzagentur kann als Regulierungsbehörde allerdings auf eine Entgeltmitteilung und somit auf eine Vorabprüfung der Entgelte bei den Unternehmen verzichten, wenn bei diesen eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist (§ 14e Abs. 4 AEG). Eine Befreiung von der Pflicht, die Entgelte nach dem Maßstab des § 14 Abs. 4 AEG zu bilden und jährlich zu veröffentlichen, ist jedoch nicht möglich.

Es wurde festgestellt, dass vermehrt die Betreiber der Schienenwege ihrer Pflicht zur jährlichen Mitteilung ihrer Liste der Entgelte in den vergangenen Jahren nicht nachgekommen sind. Daher hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2014 ein Verfahren initiiert, mit dessen Hilfe ein rechtssicherer Umgang bezüglich der Mitteilungspflicht erreicht werden soll. Die Bundesnetzagentur hat mit diesem Verfahren drei Ziele verfolgt:

1. Es sollte sichergestellt werden, dass alle Betreiber der Schienenwege über eine aktuelle und veröffentlichte Liste der Entgelte verfügen.
2. Diejenigen Betreiber der Schienenwege, bei denen die Gefahr einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch eine eisenbahnrechtswidrige Entgeltfestsetzung vergleichsweise gering erscheint, sollten von der Mitteilungspflicht befristet befreit werden. Hierdurch kann sowohl für die betreffenden Unternehmen als auch für die Regulierungsbehörde unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.
3. Es sollten alle Unternehmen, bei denen keine Befreiung erfolgt, über die einzuhaltenden Mindestanforderungen der Bundesnetzagentur an eine eisenbahnrechtskonforme Entgeltliste und eine entsprechende Darlegung informiert werden.

In 2014 wurden 118 Betreiber der Schienenwege bezüglich ihrer Marktrelevanz im Vergleich zu ihren Mitbewerbern anhand ihrer Unternehmensbedeutung und ihres Missbrauchspotenzials bewertet. Dabei handelte es sich nicht um einen Vergleich der Betreiber der Schienenwege mit dem Marktführer, sondern um einen Vergleich aller Unternehmen miteinander und dem Vergleich der Marktmacht des jeweiligen EIU

gegenüber den Zugangsberechtigten. Das Resultat der durchgeführten Unternehmensbewertungen war, dass rund 30 Prozent der Unternehmen in Bezug auf ihre Marktmacht als so gering wettbewerbsbeeinträchtigend eingeschätzt und somit befristet von der Mitteilungspflicht der Entgelte befreit wurden. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist die Befreiung von zunächst ca. 30 Prozent der Unternehmen ein erster Schritt. Nach derzeitiger Einschätzung liegt die Vermutung nahe, dass aufgrund der Struktur des Eisenbahninfrastruktursektors, bei dem wenige große bzw. größere Unternehmen einer Vielzahl kleinerer Unternehmen gegenüberstehen, mittelfristig sogar noch mehr Unternehmen von der Mitteilungspflicht nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG bzw. etwaiger Folgegesetze befreit werden können. Hierzu ist es aber aus behördlicher Sicht zunächst wichtig, eine verbesserte Einschätzung der Wettbewerbsrelevanz der bislang nicht befreiten Unternehmen zu erhalten. Bei den verbleibenden Unternehmen wird daher zunächst eine (Vorab-) Prüfung der Entgelte im Rahmen der Entgeltmitteilung vorgenommen, bevor über weitere Befreiungen entschieden wird.

Zum Jahresende wurden 40 Betreiber der Schienenwege darüber informiert, dass sie von der Entgeltmitteilungspflicht befristet befreit wurden. Weitere 78 Betreiber der Schienenwege wurden informiert, dass sie nach wie vor der Mitteilungspflicht unterliegen. Letztgenannte Infrastrukturunternehmen wurden darüber hinaus in Kenntnis gesetzt, welche regulatorischen Mindestanforderungen an eine Entgeltdarlegung grundsätzlich angelegt werden müssen, um der Bundesnetzagentur die Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorschriften zur Entgeltfestsetzung nachzuweisen.

Die konkreten Auswirkungen dieser Entgeltlistenaktion werden sich in Bezug auf die zu Anzahl der zu führenden Verfahren (Vorabprüfungen der Entgeltmitteilungen und Darlegungen nach § 14e AEG) erst im Jahr 2015 im Rahmen des Fristengefüges für das Netzfahrplanjahr 2015/2016 zeigen. Daher wird das Verfahren in 2015 mit der eingehenden Prüfung der Entgeltlisten der mitteilungspflichtigen Betreiber der Schienenwege fortgeführt.

E Ausgewählte gerichtliche Verfahren

1. DB Netz AG — SNB 2013 — 20-Stunden-Regelung

Im Jahr 2011 widersprach die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer ex ante — Prüfung einer beabsichtigten Änderung der DB Netz AG in ihren SNB, die zur Folge gehabt hätte, dass bei einer Verspätung von mindestens 20 Stunden künftig das doppelte Nutzungsentgelt zu entrichten gewesen wäre. Die Bundesnetzagentur sah darin einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, da die DB Netz AG einen sachlichen Grund für die doppelte Bepreisung nicht dargelegt hatte. Gegen diese Entscheidung legte die DB Netz AG Widerspruch ein, dem jedoch im Widerspruchsverfahren nicht abgeholfen werden konnte. Daraufhin rief die DB Netz AG das Verwaltungsgericht in Köln an, das den umstrittenen Bescheid im Sommer 2013 insoweit aufhob (Urteil vom 19. Juli 2013, Az. 18 K 4277/12). Ausschlaggebend für dieses Urteil war vor allem die Auffassung der Kammer, dass mit Zeitablauf der Zugtrasse notwendigerweise ein weiterer Einzelnutzungsvertrag (ENV) zwischen der DB Netz AG und dem EVU abzuschließen sei und es sich daher bei pünktlichen bzw. weniger als 20 Stunden verspäteten EVU einerseits und mindestens 20 Stunden verspäteten EVU andererseits nicht um vergleichbare Sachverhalte handele, deren entgeltliche Gleichbehandlung bei fehlenden Rechtfertigungsgründen geboten sei.

Dieser Auffassung vermochte sich die Bundesnetzagentur nicht anzuschließen. Nach den SNB der DB Netz AG ist mit Zeitablauf der Zugtrasse nicht notwendigerweise ein weiterer ENV abzuschließen. Auch im Falle einer Verspätung von mindestens 20 Stunden besteht auf Grund des bereits geschlossenen ENV ein Anspruch des EVU auf Durchführung der Zugfahrt. Hierzu hat die DB Netz AG dem mindestens 20 Stunden verspäteten Zug zwar eine zweite Trasse zuzuweisen; diese Regelung dient aber nicht dem Abschluss eines zweiten ENV sondern der Betriebssicherheit. Sie soll vermeiden, dass innerhalb derselben 24 Stunden zwei Züge mit denselben Zugnummern unterwegs sind. Sie rechtfertigt aber nicht die Erhebung eines doppelten Nutzungsentgelts. Die Bundesnetzagentur hatte daher beim Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen im Berufungswege die Abänderung des erstinstanzlichen Urteils beantragt. Das OVG wies die Berufung zwar zurück (Urteil vom 16. September 2014, Az. 13 A 1847/13), stützte sich dabei jedoch auf die Feststellung, dass die 20-Stunden-Regelung alle EVU gleich treffe. Im Kern geht es hier um die Frage, ob eine Diskriminierung auch schon dann gegeben sei, wenn nicht Unternehmen, sondern einzelne Zugänge bzw. Nutzungsfälle ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt würden. Weil es bei dieser Frage um das grundsätzliche Verständnis einer der zentralen Vorschriften in der Eisenbahnregulierung geht, trug die Bundesnetzagentur den Streitfall nach der Urteilsverkündigung vor das Bundesverwaltungsgericht.

2. Verfahren HKX

Mit Urteil vom 4. April 2014 (Az. 18 K 6145/12) hat das Verwaltungsgericht Köln einen Bescheid der Bundesnetzagentur bestätigt, in dem die DB Station&Service AG gegenüber der Hamburg-Köln-Express GmbH (HKX) verpflichtet wurde, für den Zeitraum ab der tatsächlichen Betriebsaufnahme bis zum 8. Dezember 2012 die Preise für die Stationsnutzung neu zu berechnen und diese nicht vor der tatsächlichen Betriebsaufnahme einzufordern.

HKX erbringt seit dem 23. Juli 2012 auf der Strecke Hamburg-Köln Leistungen im Schienenpersonenfernverkehr und tritt damit in Konkurrenz zur DB Fernverkehr AG. Für die Beförderung

der Reisenden sieht das Betriebskonzept der HKX das Einsetzen von Zügen mit einer Länge von 178 m vor. Das seinerzeit angewendete Stationspreissystem 2011 (SPS 2011) hatte gegenüber dem bis 31. Dezember 2010 gültigen Preissystem (SPS 2005) Veränderungen erfahren. Zum einen wurde ein Schwellenwert von 180 m auf 170 m herabgesetzt. Zum anderen wurde für Züge ab dieser Länge der Grundpreis mit einem Faktor von drei anstatt von zwei multipliziert. Diese Modifizierungen verursachten bei HKX im Verhältnis zum SPS 2005 eine Preiserhöhung bei den Stationskosten um 62,9 Prozent, was das Unternehmen zu einer offiziellen Beschwerde veranlasste.

Auf die Beschwerde hin stellte die Bundesnetzagentur in einem Verfahren nach § 14f Abs. 2 AEG fest, dass die HKX durch Preiserhöhung in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten erheblich beeinträchtigt werde und ein geplanter Markteintritt gefährdet sei. Für eine Preiserhöhung von 62,9 Prozent durch die vorgenannte Modifizierung des Zuglängenfaktors fehle eine sachliche Rechtfertigung. Bereits mit Bescheid vom 19. November 2010 hatte die Bundesnetzagentur den gegenwärtigen Zuglängenfaktor als nicht eisenbahnrechtskonform bewertet, solange die DB Station&Service AG nicht nachweisen könne, dass die Bemessung der Faktoren kostenseitig verursacht sei bzw. die Interessen der Nutzer abbilde.

Das Verwaltungsgericht Köln stellt zunächst formal klar, dass die Ermächtigungsgrundlagen der §§ 14e und 14f Abs. 1 AEG einerseits und § 14f Abs. 2 und 3 andererseits nebeneinander angewendet werden dürfen. Des Weiteren führte es jedoch aus, dass in allen Fällen, in denen die Bundesnetzagentur eine Eisenbahnrechtswidrigkeit unmittelbar in den Nutzungsbedingungen bzw. Entgeltlisten entdecke, regelmäßig nach § 14e und § 14f Abs. 1 AEG vorzugehen habe. Nur in Ausnahmefällen, in denen die Rechtswidrigkeit zwar entdeckt werde, jedoch aus wohl erwogenen Gründen von einer Beanstandung abgesehen werde, könne § 14f Abs. 2, 3 AEG zur Anwendung kommen. Mit diesen Ausführungen setzt das VG Köln seine Rechtsprechung fort, wonach ein nicht erfolgter Widerspruch im Rahmen der Überprüfung nach § 14e AEG und eine nicht erfolgte Beanstandung nach § 14f Abs. 1 AEG keine Sperrwirkung im Hinblick auf ein späteres Eingreifen nach § 14f Abs. 2, 3 AEG haben.

Im Rahmen der weiteren Prüfung stützt sich das VG Köln auf einen Verstoß gegen § 14 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 AEG und nicht, wie von der Bundesnetzagentur in ihrem Bescheid ausgeführt, auf einen Verstoß gegen § 14 Abs. 5 AEG in Verbindung mit den Grundsätzen des § 19 Abs. 4 Nr. 1 GWB.

Konkret stellt das VG Köln auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen der HKX und der DB Fernverkehr AG ab und nimmt in diesem Zusammenhang eine versteckte Diskriminierung an. Zur Begründung führt das VG Köln aus, dass die HKX durch die Verschiebung des Schwellenwertes von 180 m auf 170 m stärker betroffen ist (Preiserhöhung von 62,9 Prozent) als die DB Fernverkehr AG (Preiserhöhung von 3,3 Prozent). Eine sachliche Rechtfertigung sei nicht gegeben, da die DB Station&Service AG nicht in der Lage sei, eine nachvollziehbare sachliche Begründung für die Einführung des Preissprungs bei einer Zuglänge von 170 m zu geben.

Von besonderer Bedeutung sind die Ausführungen des VG Köln zum Eingreifermessen i. S. d. § 14f Abs. 3 AEG. In einem vorherigen Gerichtsverfahren hatte das VG Köln die Frage aufgeworfen, ob § 14f Abs. 3 AEG der Bundesnetzagentur bezüglich des Entschlusses, überhaupt einen Verwaltungsakt zu erlassen, ein Ermessen einräumt und tendierte dazu, dieses zu bejahen. In dem gegenständlichen Urteil führt das VG Köln nunmehr aus, dass diese Frage unentschieden bleiben könne, da zum einen bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen von einem intendierten Ermessen auszugehen sei und zum anderen in einem Fall der vorliegenden Art eine Ermessensreduzierung auf Null im Sinne eines Eingreifens vorliege.

Gegen das Urteil des VG Köln hat die DB Station&Service AG am 25. April 2014 Berufung beim OVG NRW eingelegt.[4]

3. Stationsnutzung durch NWB/Keolis – BVerwG

Die Bundesnetzagentur hatte die DB Station&Service AG mit Bescheiden vom 6. Juni 2011 u.a. dazu verpflichtet, ihr Angebot zur Nutzung ihrer Stationen durch die NordWestBahn GmbH (NWB) sowie die Keolis Deutschland GmbH & Co. KG (Keolis) für das Fahrplanjahr 2010/2011 so zu verändern, dass bei der Kalkulation der Stationspreise die tatsächlichen Zuglängen berücksichtigt und die in Klausel 5.3 INBP-BT[5] aufgeführten Abschlagszahlungen nicht erhoben werden.

Die NWB sowie Keolis meldeten im Oktober 2010 versehentlich fehlerhafte Zuglängen bei der DB Station&Service AG an. Anstatt die tatsächlich bis zu 90 m langen Züge auf dem Anmeldebogen in die Spalte „bis 90 m" einzutragen, wurden diese durch die NWB bzw. Keolis versehentlich in die Spalte „90 m bis 120 m" eingetragen. Trotz späterer Berichtigung der Zuglängen weigerte sich die DB Station&Service AG, die tatsächlichen Zuglängen zu berücksichtigen, und beabsichtigte vielmehr, auf Basis der angemeldeten Zuglängen abzurechnen.

Die Bundesnetzagentur sah darin einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG. NWB und Keolis werden gegenüber solchen Unternehmen, die ebenfalls Züge bis 90 m fahren, aber nicht falsch angemeldet haben, benachteiligt, da ihnen gegenüber der Zuglängenfaktor 1,2, gegenüber den sonstigen Unternehmen jedoch der Zuglängenfaktor 1,0 erhoben wird. Diese Ungleichbehandlung war nach Auffassung der Bundesnetzagentur auch nicht durch die fehlerhaft erfolgten Anmeldungen gerechtfertigt, da diesen im Eisenbahnrecht kein rechtsverbindlicher Charakter zukommt, sondern es sich bei der Anmeldung des EVU vertragsrechtlich vielmehr um eine invitatio ad offerendum handelt.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur lag diesbezüglich ein Verstoß gegen den Grundsatz des Primats des Vertrages vor, da nur solche Nutzungsbedingungen vertraglich vereinbart werden können, die das EIU gegenüber allen Zugangsberechtigten durchsetzen kann. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG vor.

Nachdem die DB Station&Service AG Widerspruch gegen die Bescheide eingelegt hat, wurden diese mit Widerspruchsbescheid der Bundesnetzagentur vom 8. Dezember 2011 zurückgewiesen. Gegen diesen

---

[4] Mit Urteil des OVG NRW vom 29. April 2015 - 13 A941/14 wurde nunmehr das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 4. April 2014 geändert und der Bescheid der Bundesnetzagentur vom 12. April 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 9. Oktober 2012 aufgehoben, da § 14f Abs. 3 AEG keine Befugnis der Regulierungsbehörde enthalte, das Eisenbahninfrastrukturunternehmen dazu anzuhalten, von der Anwendung einer Nutzungsbedingung nur gegenüber einem Zugangsberechtigten abzusehen. Folge eine Diskriminierung aus den Nutzungsbedingungen, müsse diese mit Wirkung gegenüber allen Zugangsberechtigten gemäß § 14e AEG bzw. § 14f Abs. 1 AEG beseitigt werden. Dies gelte auch dann, wenn die Regelung erkennbar nur einen Zugangsberechtigten benachteilige, da die Nutzungsbedingungen eine Vorwirkung hätten (unter Berufung auf BVerwG, Beschlüsse vom 29. Oktober 2014 (Az. 6 B 47.14) bzw. 11.11. 2014 (Az. 6 B 50.14), unten S. 75).

[5] Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe – Besonderer Teil

Bescheid hat die DB Station&Service AG am 28. Dezember 2011 Klage beim Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) erhoben.

Mit Urteilen vom 15. April 2013 hat das VG Köln beide Bescheide der Bundesnetzagentur aufgehoben (Az. 18 K 7127/11; 18 K 7128/11).

Das Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) hat die gegen die Urteile des VG Köln gerichteten Berufungen der Bundesnetzagentur mit Urteilen vom 17. Juni 2014 zurückgewiesen (Az. 13 A 1381/13; 13 A 1382/13).

Der Senat stellte – unbeschadet der hinsichtlich der Entgeltbemessung fehlenden vertraglichen Einigung – u. a. heraus, dass Nutzungsbedingungen kraft Gesetzes verbindlich seien, nicht der vertraglichen Einbeziehung bedürfen und Vorrang vor abweichenden vertraglichen Abreden hätten. § 14 Abs. 6 AEG begründe zwar ein Recht und eine Pflicht zu einer vertraglichen Zugangsvereinbarung, verankere aber nicht den Grundsatz „pacta sunt servanda". Außerdem werde die in § 14 Abs. 6 AEG normierte Vertragsfreiheit durch § 4 Abs. 6 EIBV eingeschränkt.

Zudem hatte das OVG NRW die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) nicht zugelassen.

Die Bundesnetzagentur hat daraufhin am 21. Juni 2014 Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision eingelegt. Gegenstand der Nichtzulassungsbeschwerde war die grundsätzliche Frage, ob die Bundesnetzagentur gemäß § 14f Abs. 3 Nr. 1 AEG befugt ist, ausschließlich im bilateralen Verhältnis zwischen dem EIU und einem einzelnen Zugangsberechtigten ein Verhalten zu untersagen, das aus der Anwendung einer Nutzungsbedingung resultiert.

Das BVerwG hat mit Beschlüssen vom 29. Oktober 2014 (Az. 6 B 47.14) bzw. 11. November 2014 (Az. 6 B 50.14) die Beschwerden der Bundesnetzagentur gegen die Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen und der Bundesnetzagentur die Kosten des Beschwerdeverfahrens auferlegt.

Der Senat stellte fest, dass Nutzungsbedingungen insbesondere zwei Funktionen besitzen: zum einen eine Vereinheitlichungsfunktion und zum anderen eine Rechtsgewährleistungsfunktion. Daher seien Nutzungsbedingungen kraft Gesetzes verbindlich und hätten Vorrang vor vertraglichen Vereinbarungen. Die Nichtanwendung einer Nutzungsbedingung gegenüber einem Zugangsberechtigten durch eine behördliche Maßnahme führe regelmäßig zu einer tatsächlichen Ungleichbehandlung der übrigen Zugangsberechtigten, für die § 14f Abs. 2, 3 AEG keine tragfähige Grundlage biete. Aufgrund der Nutzungsbedingungen der DB Station&Service AG seien die übrigen Zugangsberechtigten weiterhin dem Grundsatz „Abrechnung nach Anmeldung" und damit einer anderen Methode der Entgeltbestimmung unterworfen, als sie mit dem streitgegenständlichen Bescheid für die Unternehmen bestimmt worden sei. Sie trügen für den Fall, dass die angemeldeten Zuglängen später nicht ausgeschöpft werden, das Risiko einer Überzahlung. Der Bescheid sei dagegen darauf gerichtet, die Unternehmen dieses Risikos zu entheben. Dies sei mit der Vereinheitlichungsfunktion und der Rechtsgewährleistungsfunktion der Nutzungsbedingungen nicht vereinbar. Vielmehr seien solche Fallkonstellationen über § 14f Abs. 1 AEG zu lösen.

Die Entscheidungen des BVerwG bedingen eine nähere Auseinandersetzung darüber, inwieweit der Anwendungsbereich der §§ 14f Abs. 2 und Abs. 3 AEG eingeschränkt wird. Nutzungsbedingungen müssen zukünftig womöglich noch stärker über § 14e AEG (Vorabprüfung) und § 14f Abs. 1 AEG (nachträgliche Prüfung) geprüft werden. Zudem könnte den Zugangsberechtigten der einzige Rechtsbehelf genommen

werden, sich aktiv gegen eine eingetretene Beeinträchtigung des Zugangsrechts durch Nutzungsbedingungen zu wehren, denn diese können nur — durch Ermessensentscheidung der Regulierungsbehörde — mit Wirkung für Zukunft aufgehoben werden. Allerdings ließ das BVerwG offen, ob die Regulierungsbehörde die Aussetzung der Anwendung einer Nutzungsbedingung ausschließlich im bilateralen Verhältnis zu einem Zugangsberechtigten ausnahmsweise dann anordnen darf, wenn hieraus – anders als im vorliegenden Verfahren– keine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den übrigen Zugangsberechtigten resultieren kann.[6]

4. Wartungseinrichtungen unterliegen der Regulierung — VG Köln

Die Bundesnetzagentur verpflichtete die DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH (DB FZI) mit Bescheid vom 20. August 2014 dazu, NBS aufzustellen und der Bundesnetzagentur mitzuteilen. Die DB FZI betreibt Werkstätten, in denen insbesondere Leistungen der schweren Instandhaltung angeboten werden. Das VG Köln hat einen Eilantrag des Unternehmens im November 2014 abgelehnt (Az. 18 L 1929/14). Es bestätigt die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur, nach der es für die Pflicht zur Aufstellung von NBS auf eine Abgrenzung zwischen „leichter“ und „schwerer“ Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen nicht ankommt, da beide Bereiche der Eisenbahnregulierung unterliegen. Die DB FZI hat ihren Eilantrag mittlerweile kostenpflichtig zurückgenommen. Das Eilrechtsverfahren vor Gericht ist damit beendet. Das laufende Verwaltungsverfahren wird unter Berücksichtigung der Fortentwicklung der derzeitigen Gesetzesinitiativen zunächst fortgeführt (vgl. hierzu auch Kapitel II C 3.1).

5. Zugang von Speditionen zur Eisenbahninfrastruktur — OVG NRW

Im Schienengüterverkehr ist es üblich, dass neben den EVU auch Unternehmen, die Güter befördern lassen wollen („Verlader“, z. B. Speditionen), Nutzungsverträge mit den EIU (z. B. Betreiber von Güterterminals) abschließen. Die Flexibilität hinsichtlich der Auswahl und des Einsatzes von EVU zur Durchführung des Verkehrs stellt dabei eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche und zuverlässige Umsetzung der Geschäftsmodelle von Verladern dar. Diese Flexibilität besteht aus Sicht der Bundesnetzagentur nur dann, wenn Verlader bei der Nutzung von Terminals selbst das vertragliche Nutzungsrecht halten können und nicht darauf angewiesen sind, dass dieses Nutzungsrecht ihnen ausschließlich durch ein EVU vermittelt wird.

Die zum DB-Konzern gehörende Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene Straße mbH (DUSS) ist die größte deutsche Terminalbetreiberin. Das Unternehmen möchte — ebenso wie die DB Netz AG (als der größte Schienennetzbetreiber in Deutschland) in ihren SNB — Nutzungsverträge zukünftig nur noch mit EVU abschließen. Die Bundesnetzagentur sieht in diesem Ausschluss des Vertragsschlussrechts für Verlader eine nicht zulässige Einschränkung des Zugangsrechts zur Eisenbahninfrastruktur, welches im AEG ausdrücklich auch für Verlader verankert ist (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 AEG). Dementsprechend hat sie in beiden Fällen diesen Ausschluss untersagt. In einem darauf folgenden Verwaltungsrechtsstreit hat das VG Köln die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigt (Urteil vom 17. Mai 2013; Az. 18 K 3168/12 (DUSS-Az.); Urteil vom 19. Juli 2013, Az. 18 K 4277/12 (DB Netz AG-Az.)). Die Terminalbetreiberin wie auch die DB Netz AG habe gegen die Entscheidung Berufung eingelegt, über die am 16. September 2014 vor dem OVG NRW (Az. 13 A 1733/13 (DUSS-Az.) und Az. 13 A 1847/13 (DB Netz AG-Az.)) verhandelt wurde. Anders als das VG Köln sah das OVG NRW im Ausschluss des Vertragsabschlussrechts für Verlader keinen Verstoß gegen das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang. Verlader könnten ihr Zugangsrecht auch ohne Vertragsbeteiligung

[6] Diese Möglichkeit verwehrt nunmehr das OVG NRW vom 29. April 2015 - 13 A941/14, vgl. oben Fn. 4.

durchsetzen. Die Verlader seien durch die Möglichkeit, Anträge im Zuweisungsprozess gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 (i. V. m. § 10 Abs. 2) EIBV zu stellen und ggf. ihre Rechte über einen Antrag nach § 14f Abs. 2 und 3 AEG einzufordern, ausreichend geschützt.

Die Bundesnetzagentur hat gegen das Urteil des OVG NRW Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

6. Zugang zu Verladerampen des Sylt-Shuttles

Hinsichtlich der Verladeeinrichtungen des sogenannten Sylt-Shuttles und der damit zusammenhängenden Entscheidungen der Bundesnetzagentur konnte eine endgültige gerichtliche Klärung herbeigeführt werden. Zuvor waren die Entscheidungen im Eilverfahren sowie erstinstanzlich bereits im Hauptsacheverfahren behandelt worden. Nunmehr urteilte das OVG NRW in zwei Entscheidungen (Urteile vom 8. April 2014, Aktenzeichen 13 A 884/13 sowie 13 A 1054/13) in der Angelegenheit. Die darauffolgenden Nichtzulassungsbeschwerden der DB Fernverkehr AG (vormals DB Autozug GmbH) wurden vom Bundesverwaltungsgericht inzwischen zurückgewiesen (Beschlüsse vom 8. Januar 2015, Aktenzeichen 6 B 35.14 sowie 6 B 36.14). Somit sind die Entscheidungen der Bundesnetzagentur abschließend in den wichtigsten Punkten bestätigt worden.

Die Bundesnetzagentur ist seit mehreren Jahren damit befasst, die Wettbewerbsbedingungen von Autozugverkehren vom Festland zur Insel Sylt zu verbessern. Der dort verkehrende Autozug stellt eine der wichtigsten Verkehrsverbindungen dar, um die Insel zu erreichen. Er wird gegenwärtig von der DB Fernverkehr AG (vormals: DB AutoZug GmbH) unter dem Namen „Sylt Shuttle“ exklusiv betrieben.

Die Bundesnetzagentur hatte die DB Fernverkehr AG bereits 2010 dazu verpflichtet, für die von ihr betriebenen Autozug-Verladerampen in Niebüll (Festland) und Westerland (Sylt) NBS aufzustellen und zu veröffentlichen. Dies würde alternativen Anbietern den Zugang zu der für die Durchführung von Autozugverkehren benötigten Eisenbahninfrastruktur ermöglichen. Die DB Fernverkehr AG hat gegen die entsprechende Verpflichtung vor den zuständigen Verwaltungsgerichten geklagt.

Da der Bescheid der Bundesnetzagentur bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache sofort vollziehbar ist (§ 37 AEG), hat das Unternehmen NBS aufgestellt und im Internet veröffentlicht. Der Inhalt dieser NBS ist von der Bundesnetzagentur im Wege der Vorab-Kontrolle überprüft worden und enthielt aus ihrer Sicht an mehreren Stellen diskriminierende Bestimmungen.

So wollte die DB Fernverkehr AG etwa Nutzungsanträgen ihres eigenen EVU generell Vorrang vor Anträgen von Wettbewerbern geben, wenn Marktalternativen, das heißt andere Autozug-Rampen in der Umgebung von Niebüll und Westerland, vorhanden sind. Außerdem sollten solche Anträge bevorzugt werden, bei denen der Antragsteller die gleiche Kombination von Wagen einsetzt wie die DB Fernverkehr AG selbst (Kombination aus einstöckigen und zweistöckigen Wagen). Zudem hatte die DB Fernverkehr eine sogenannte Reservierungsgebühr in Höhe von 50 Prozent der vereinbarten Vergütung vorgesehen, welche bereits bei der Anmeldung zu entrichten gewesen wäre und den Aufwand zur Bearbeitung und Bewilligung des Nutzungswunsches abdecken sollte.

Soweit die Bundesnetzagentur diesen Klauseln widersprochen hatte, wurde der Widerspruch durch die gerichtlichen Entscheidungen bestätigt. Zudem stellte zuletzt auch das Bundesverwaltungsgericht fest, dass

der Widerspruch der Bundesnetzagentur rechtzeitig innerhalb der dafür vorgesehenen vierwöchigen Frist (§ 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG) erlassen worden war.[7] Denn zur Vollständigkeit einer Unterrichtung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG gehöre auch die Vorlage der Entgeltliste. Da diese von der DB Fernverkehr AG erst verspätet eingereicht worden sei, habe sich der Fristbeginn gleichlautend verschoben.

Hinsichtlich zweier Punkte erfolgte indes keine gerichtliche Bestätigung. Zum einen hatte die Bundesnetzagentur der DB Fernverkehr AG ursprünglich bestimmte Auskunftspflichten hinsichtlich der sogenannten Sonderübergangsleistungen auferlegt. Nach Ansicht des OVG NRW hatte die DB Fernverkehr AG das Auskunftsverlangen vor Ergehen des Widerspruchsbescheids erfüllt. Zum anderen war eine Klausel beanstandet worden, mit der die zulässigen Sicherungsmittel im Falle des Verlangens einer Sicherheitsleistung beschränkt worden waren. Das OVG NRW sah entgegen der Auffassung der Bundesnetzagentur hier einen Gestaltungsspielraum des EIU. Eine Bindung an alle im BGB aufgeführten Sicherungsmittel wurde verneint.

Potenziellen Wettbewerbern wurde mit der nun vorliegenden grundlegenden Bekräftigung der behördlichen Entscheidung die Möglichkeit geschaffen, die für Autozugverbindungen nach Sylt benötigten Verladerampen zu benutzen.

Die Marktentwicklungen des Jahres 2014 haben gezeigt, dass für Wettbewerber tatsächlich ein Interesse daran besteht, Autozugverkehre zwischen Niebüll und der Insel Sylt anzubieten. In einer Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014 hat das Unternehmen RDC Deutschland GmbH angekündigt, dass es zukünftig als Betreiber solcher Verkehre auftreten möchte und dass konkrete Planungen für die Aufnahme der Verkehre – möglichst ab Dezember 2015 – laufen. Ohne die per Bescheid durchgesetzte Marktöffnung durch die Bundesnetzagentur wäre das Angebot solcher alternativer Autozugverbindungen nicht möglich.

Offen ist noch die Frage, welcher Anteil der für die Zuführung von PKW und LKW benötigten Flächen der Autozugterminals von der DB Fernverkehr AG zur Verfügung gestellt werden muss. Das Unternehmen bestreitet, dass die Zuführflächen überhaupt zum vom Eisenbahnzugangsrecht erfassten Bereich zählen. Demgegenüber geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass die Wege und Flächen, die zum Erreichen der Verladerampen benötigt werden, zu der Serviceeinrichtung im Sinne des AEG gehören und Zugangsberechtigten daher auch in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies wird dadurch gestützt, dass die zuständigen Gerichte die Verladerampen in Niebüll und Westerland als „Personenbahnhöfe“ im Sinne des AEG eingestuft haben und es unstrittig ist, dass z. B. auch die Wege zu einem Bahnsteig zum regulierten Bereich zählen. Der Streit über den Umfang der zur Verfügung zu stellenden Verkehrsflächen wird seit 2011 in einem bei der Bundesnetzagentur anhängigen Verwaltungsverfahren geführt, das einstweilen zurückgestellt worden war, um zunächst den Ausgang der Rechtsstreitigkeiten über die Verpflichtung zur Zugangsgewährung und den Inhalt der NBS abzuwarten. Aufgrund der oben beschriebenen konkreten Marktentwicklung erscheint es aber möglich, dass das Verwaltungsverfahren über die Verkehrsflächen in 2015 fortgeführt wird.

---

[7] BVerwG, Beschluss v.om 8. Januar 2015, 6 B 35.14, Rn. 6

F Internationale Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit gewinnt im Bereich der Eisenbahnregulierung immer mehr an Bedeutung. Maßgeblich sind dabei die Gruppe unabhängiger Regulierungsbehörden, die IRG-Rail (vgl. Kapitel II F 1), sowie das Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden unter der Leitung der EU-Kommission (ENRRB) (vgl. Kapitel II F 2). Mit Blick auf die derzeit auf EU Ebene verhandelten Themenschwerpunkte erfolgte darüber hinaus eine regelmäßige bilaterale Zusammenarbeit, insbesondere mit den EU Institutionen (vgl. Kapitel II F 3). Schließlich bedarf das Regulierungsfeld „Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore“ erneut einer gesonderten Erwähnung (vgl. Kapitel II F 4).

1. Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer

Das Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer IRG-Rail erfüllte im Jahr 2014 unter Vorsitz von Jacques Prost (Präsident ILR, Luxemburg) ein breites und vielfältiges Arbeitsspektrum. Das im Jahr 2011 von 15 Regulierungsbehörden gegründete Netzwerk ist zwischenzeitlich auf 25 Mitglieder angewachsen, mit teilnehmenden Regulierungsbehörden aus den Ländern Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kosovo, Kroatien, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, dem Vereinigten Königreich sowie, seit März 2014, Italien als jüngstem Zuwachs.

IRG-Rail hat sich seit seiner Gründung zu einer im Eisenbahnsektor wahrgenommenen Einrichtung entwickelt, deren Positionierungen und Bewertungen in den politischen und regulatorischen Verhandlungen auf EU-Ebene Beachtung finden. Auf Basis des Arbeitsprogramms für das Jahr 2014[8] wurden zahlreiche gemeinsame Stellungnahmen und Positionspapiere entwickelt, basierend auf einem regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch, auf Austausch von länderspezifischen Herausforderungen und bewährten Vorgehensweisen (good practices), sowie auf einer engen Zusammenarbeit mit den EU Institutionen und interessierten Kreisen. In diese Arbeit hat sich die Bundesnetzagentur, die in mehreren Arbeitsgruppen den Vorsitz hält, aktiv eingebracht und die Entwicklung der Positionspapiere maßgeblich mitbestimmen können.

Die IRG-Rail Stellungnahmen wurden in Form von IRG-Rail Positionspapieren veröffentlicht und als solche in den Kommunikations- und Konsultationsprozess mit der EU-Kommission eingebracht. Neben der Begleitung des 4. Eisenbahnpaketes der EU-Kommission standen dabei im Jahr 2014 mehrere der seitens der EU- Kommission geplanten Durchführungsrechtsakte[9] im Zentrum der Arbeit. Die Arbeitsgruppen der IRG-Rail (vgl. unten Kapitel II F 1.1 bis II F 1.4) haben sich insbesondere mit diesen themenspezifischen Rechtsakten befasst; dazu gehörten beispielsweise die Kooperation auf Schienengüterverkehrskorridoren, der Zugang zu Serviceeinrichtungen, die Marktbeobachtung, das 4. Eisenbahnpaket, der internationale

---

[8] IRG-Rail (13) 14 — Work Programme 2014; http://www.irg-rail.eu/public-documents/2013/

[9] Gemäß Richtlinie 2012/34/EU können einzelne Teilbereiche dieser Richtlinie durch Durchführungsrechtsakte konkretisiert werden.

Personenverkehr sowie Entgeltfragen. Dies geschah entweder auf Grundlage bestehender Entwürfe der EU-Kommission oder in Abstimmung mit der EU-Kommission bereits im Planungsstadium. IRG-Rail war ferner auf Veranstaltungen interessierter Kreise anwesend und präsentierte und kommunizierte die Ergebnisse der gemeinsamen Arbeit in bilateralen und multilateralen Diskussionen.

Auf der IRG-Rail Vollversammlung im November 2014 wurde das Arbeitsprogramm für das Jahr 2015[10] beschlossen. Dieses bestätigt die erfolgreiche Struktur, Arbeit und Ausrichtung der IRG-Rail für die Weiterführung der Tätigkeiten des Netzwerks und legt die Marschroute und die Tätigkeitsschwerpunkte für 2015 fest, die sich auf internationaler Ebene weiterhin auf die Reform des Eisenbahnsektors richten werden.

1.1 Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“ und Unterarbeitsgruppe Zugang zu Serviceeinrichtungen

Der internationale Güterverkehr stand auch im Jahr 2014 im Zentrum der Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“, deren Vorsitz von der Bundesnetzagentur wahrgenommen wird. Monitoring und Überwachung von Güterverkehrskorridoren gehört zu den zentralen Aufgaben der Regulierungsbehörden.[11] So wurde die Arbeit zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses bzw. gemeinsamer Ansätze zu wesentlichen Aspekten der sogenannten Güterverkehrskorridorverordnung fortgesetzt. Nach der Veröffentlichung erster Leitlinien zur Überwachung von Güterverkehrskorridoren in 2013 wurde 2014 ein weitergehendes Arbeitspapier zur Überwachung des C-OSS („Corridor One-Stop-Shop“), der einzigen Anlaufstelle für die Beantragung von Infrastrukturkapazität auf den Güterverkehrskorridoren, verabschiedet. Die Gruppe erstellte dazu eine Checkliste zur Verbesserung und Vereinfachung der Überwachung der Korridore verbunden mit einer Empfehlung der Regulierungsbehörden, diese bei ihrer Überwachungsaufgabe zugrunde zu legen. Die Arbeitsgruppe „Zugangsfragen“ spielte 2014 ferner eine aktive Rolle in den Verhandlungen und bei der Vorbereitung des Durchführungsrechtsaktes der EU-Kommission zu Rahmenverträgen[12] und veröffentlichte dazu ein Positionspapier[13] mit Stellungnahmen zu einem Diskussionspapier, das die EU-Kommission im März 2014 versandt hatte. Regelmäßiger Austausch mit interessierten Kreisen und verschiedenen Marktteilnehmern auf dem Eisenbahnmarkt wie insbesondere Rail Net Europe (RNE), dem Zusammenschluss von europäischen Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Zugangsberechtigten, die Prozesse und Anwendungen für europäische Eisenbahnkorridore entwickeln und anbieten, gehörten ebenfalls zum Arbeitsprogramm.

Angesichts der großen Bedeutung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Serviceeinrichtungen für den Eisenbahnbinnenmarkt sieht die Richtlinie 2012/34/EU hierzu einen separaten Durchführungsrechtsakt vor, dessen Inkrafttreten seitens der EU-Kommission für 2015 vorgesehen ist. IRG-Rail hat daher 2014 – unter Vorsitz der Bundesnetzagentur – eine Unterarbeitsgruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ gegründet, die

[10] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 18 – Work Programme 2015

[11] Art. 13 Abs. 5, 14 Abs. 8 und 20 der EU-Verordnung Nr. 913/2010

[12] Art. 42 Abs. 8 der Richtlinie 2012/34/EU

[13] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 6 – Position paper Framework Agreements

bereits im selben Jahr ein erstes Positionspapier[14] mit grundlegenden Aussagen veröffentlichte. Hierin identifizierte die Unterarbeitsgruppe mit der Transparenz der Zugangsbedingungen und Entgeltgrundsätze sowie einer diskriminierungsfreien Kapazitätsvergabe zwei zentrale Bausteine für eine erfolgreiche Entwicklung des Bahnsektors. Die Gruppe präsentierte Lösungen für die Frage der Reichweite der Transparenzanforderungen. Für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Serviceeinrichtungen ist eine zentrale Voraussetzung, dass die Bedingungen der Nutzung für alle Zugangsberechtigten transparent, verständlich und offen zugänglich sind. Sie entwickelte darüber hinaus ein Modellverfahren zur Kapazitätszuweisung, dessen Anwendung die Risiken für eine erfolgreiche Entwicklung des Wettbewerbs deutlich reduzieren würde. Es basiert auf einem verlässlichen und transparenten Anmeldeverfahren und einem ebensolchen Verfahren zum Umgang mit Nutzungskonflikten. Weiterhin wurde eine erste Einschätzung zur Umsetzbarkeit des Konzeptes der sogenannten „tragfähige Alternativen“ (viable alternatives) gegeben. Ende 2014 wurde auf dieser Grundlage die Arbeit für ein zweites Positionspapier mit detaillierteren Fragestellungen zu spezifischen Themen aufgenommen; dabei geht es insbesondere um die notwendige Unabhängigkeit des Betreibers von Serviceeinrichtungen sowie die „tragfähigen Alternativen“ im Falle von Kapazitätskonflikten.

1.2 Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“

Die Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“ zielt auf die zunehmende Vergleichbarkeit des nationalen Monitorings im Eisenbahnbereich und dessen Unterstützung durch den Erfahrungsaustausch zwischen den IRG-Rail Mitgliedern sowie eine erweiterte Kenntnis des europäischen Eisenbahnmarktes ab.

Im Februar 2014 veröffentlichte die IRG-Rail ihren zweiten jährlichen Marktbeobachtungsbericht[15]; begleitend erfolgte eine Auswertung der Daten für den Folgebericht in 2015. Der aktuelle Bericht nimmt ergänzende qualitative und quantitative Datenanalysen zu weiteren Themenschwerpunkten auf und bildet diese mit ab; so wurde insbesondere ein neues Kapitel zu Serviceeinrichtungen aufgenommen. Für 2015 sind weitere länderspezifische Datensammlungen geplant.

Darüber hinaus veröffentlichte die Arbeitsgruppe ein Positionspapier zu den Definitionen im Fragebogen der EU-Kommission zur Vorbereitung des Durchführungsrechtsaktes im Hinblick auf bestehende Berichtspflichten.[16] IRG-Rail betont in diesem Papier vor allem die Erforderlichkeit konsistenter und kohärenter Definitionen. Insoweit konnten im Rahmen der schrittweisen Herangehensweise und Zusammenarbeit mit der EU-Kommission 2014 bereits weitgehende Verständigungen und Klarstellungen verzeichnet werden.

[14] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 10 – Position paper on considerations for an implementing act on procedures and criteria for access to service facilities

[15] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 2 – Annual Market Monitoring Report
http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 2a – Annual Market Monitoring Report – Annexes

[16] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 8 – Position Paper RMMS Definitions

1.3 Arbeitsgruppe “Legislativvorschläge”

Die EU-Kommission hat am 30. Januar 2013 ihr 4. Eisenbahnpaket veröffentlicht[17]. Am 26. Februar 2014 erfolgte die erste Lesung des EU-Parlaments mit zahlreichen Änderungsvorschlägen zu den verschiedenen Vorhaben und Gesetzesvorschlägen. Nachdem die Verhandlungen auf Ratsebene zum „Sicherheitsteil“ des Gesetzespakets abgeschlossen werden konnten, dauern die Beratungen zum sogenannten „politischen“ Teil des Gesetzespakets auch unter lettischem Ratsvorsitz noch an.

Die zuständige Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“ der IRG-Rail informiert sich durch Veranstaltungsteilnahmen und bilateralen Gesprächen mit der EU-Kommission, Mitgliedern des EU-Parlaments sowie den zuständigen Ministerien fortwährend über die aktuellen Verhandlungen auf EU Ebene. Auf dieser Basis erarbeitet die Gruppe, unter der gemeinsamen Leitung von Bundesnetzagentur und der britischen Regulierungsbehörde ORR, Stellungnahmen zu den relevanten regulatorischen Themenbereichen der beabsichtigten Gesetzesvorhaben und Durchführungsrechtsakte. Im Jahr 2014 fokussierte die Gruppe dabei insbesondere themenspezifische Stellungnahmen zur Ausgestaltung von Regulierungssystemen im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Eisenbahnsektors und der Verbesserung der Marktstrukturen. Dazu veröffentlichte die Gruppe im Mai 2014[18] ein Positionspapier zu den Änderungsvorschlägen des EU-Parlaments. Kritisiert wurden insbesondere weitreichende Ausnahmen von der seitens der EU-Kommission vorgesehenen Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsverträgen im Personenverkehr sowie eine Aufweichung der Unabhängigkeits- und Transparenzvorgaben in vertikal integrierten Unternehmen. Die IRG-Rail sprach sich erneut explizit für das übergeordnete Ziel der Marktöffnung des nationalen Schienenpersonenverkehrs sowie eine Spezifizierung der Funktionen der Infrastrukturunternehmen und Stärkung ihrer Unabhängigkeit aus.

Darüber hinaus wurde die Arbeit an einem weiteren Positionspapier zur Ausschreibungspflicht gemeinwirtschaftlicher Verträge aufgenommen. Hierbei handelt es sich um eines der Themen, die nach Information der EU-Kommission sowie den aktuellen Vorschlägen des Rates im kommenden Jahr besonders fokussiert werden. Stellungsnahmen u. a. zu Themen wie „Zugang zu Rollmaterial“ wurden noch 2014 im neuen Arbeitsprogramm festgeschrieben.

Weitere Schwerpunkte der Arbeitsgruppe waren der Austausch der Regulierungsbehörden hinsichtlich der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU, des sogenannten Recast. Im Fokus stand insbesondere der Austausch von bewährten Vorgehensweisen (best practices).

1.4 Arbeitsgruppe „Entgelte“

Im Bereich der Entgelte zielt die Arbeit der IRG-Rail auf ein gemeinsames Verständnis der Entgeltberechnungsprinzipien und auf die Identifizierung diesbezüglich bewährter Vorgehensweisen ab. Hierzu erfolgte auch im Jahr 2014 ein stetiger Erfahrungs- und Informationsaustausch. Insbesondere beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit dem Entwurf zum Durchführungsrechtsakt zur Bestimmung der Kosten, die dem Zugbetrieb direkt zuzuordnen sind („direkte Kosten“). Dieser Entwurf stellt den von der

[17] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2013/ — IRG-Rail (13) 5_rev2 — Fourth Package position paper

[18] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ — IRG-Rail (14) 5 — Position Paper 4RP EP First Reading 2014

EU-Kommission vorgeschlagenen Ansatz einer sogenannten „Abzugsmethode“ (Generalisation Method) dar, welche vorsieht, von den Gesamtkosten des Infrastrukturbetreibers die fixen Kostengrößen abzuziehen, um zu den variablen Kosten zu gelangen. Auf dieser Basis sind anschließend die direkten Kosten des Zugbetriebs zu errechnen. Insbesondere bei den Abzugspositionen, den seitens der EU-Kommission vorgeschlagenen Grenz- und Schwellenwerten und bei der Möglichkeit, bestehende Berechnungsmethoden zur Ermittlung der direkten Kosten des Zugbetriebs auch weiterhin beizubehalten, bestand aus Sicht der Arbeitsgruppe Nachbesserungsbedarf am Entwurf des Durchführungsrechtsaktes. Die Arbeitsgruppe hat anhand von zwei Positionspapieren[19] gemeinsame Stellungnahmen dazu erarbeitet und die aus ihrer Sicht bestehenden Defizite aufgezeigt.

Zudem hat die Arbeitsgruppe ein erstes gemeinsames Arbeitspapier zu Kapazitätsentgelten[20] erstellt. Darauf aufbauend sollen auf Basis unterschiedlicher theoretischer Ansätze und praktischer Vorgehensweisen zur Kapazitätsbepreisung nachfolgend weitere Arbeitspapiere erstellt werden.

2. Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden

Seit der Verabschiedung des Recast im Jahr 2013[21] finden der Informationsaustausch und die Kooperation zwischen der EU-Kommission und den europäischen Regulierungsbehörden der EU in der von der EU-Kommission initiierten Arbeitsgruppe ENRRB (European Network Rail Regulatory Bodies) statt. Die EU-Kommission führt den Vorsitz dieses Netzwerkes. Die Bundesnetzagentur hat sich im Jahr 2014 in die Tätigkeit dieses Netzwerks mit ihrem Sachverstand aktiv eingebracht und am Informations- und Erfahrungsaustausch teilgenommen.

In insgesamt drei Zusammentreffen berichteten die jeweiligen Regulierungsbehörden über aktuelle Entscheidungen und Marktentwicklungen. Zudem fand ein Austausch zu aktuellen Themen der Eisenbahnregulierung wie dem 4. Eisenbahnpaket, dem Stand der Einrichtung der Güterverkehrskorridore, dem Entwurf des neuen deutschen Eisenbahnregulierungsgesetzes oder aktuellen Urteilen des Europäischen Gerichtshofes statt. Bedeutenden Raum nahm auch der Informationsaustausch über die Planungen und den Sachstand zu den verschiedenen Durchführungsrechtsakten, wie etwa zu den Themen „direkte Kosten“, „Marktbeobachtung“ oder „Rahmenverträge“ sowie zu lärmabhängigen Trassenpreisen und der Einführungen einer Trassenpreisdifferenzierung aufgrund der Ausrüstung der Lokomotiven mit dem European Train Control System (ETCS), ein. Ferner stellten Vertreter einzelner Regulierungsbehörden ausgewählte Themen aus dem nationalen Eisenbahnmarkt vor, etwa die französische Regulierungsbehörde zur französischen Bahnreform, die niederländische Regulierungsbehörde zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge im Personenverkehr oder die österreichische Regulierungsbehörde zum Thema Bahnstrom. Die Regulierungsbehörde Großbritanniens berichtet über ihre Entgeltprüfung beim Infrastrukturbetreiber der

---

[19] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 7 – 2nd Position Paper CDI
http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 17 – Position Paper on Direct Costs

[20] http://www.irg-rail.eu/public-documents/2014/ – IRG-Rail (14) 16 – Position Paper Capacity Charging

[21] Vgl. Artikel 57 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU vom 21.November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen dem Kanaltunnel und London. Die Bundesnetzagentur berichtete u. a. über die Rolle der Regulierer in Bezug auf Güterverkehrskorridore, das geplante Anreizsystem bei Personenbahnhöfen, Fragen des Ticketvertriebs, den Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes, Trassenpreisbildung durch Grenzkosten und Aufschläge.

Auch die IRG-Rail informierte in diesem Rahmen regelmäßig über den jeweiligen Stand ihrer Arbeit, insbesondere auch über die Ergebnisse der Vollversammlung bzw. die verabschiedeten Positionspapiere. Neben den Vollversammlungen des Netzwerks fanden verschiedene Unterarbeitsgruppensitzungen zu speziellen Themen wie dem Zugang zu Serviceeinrichtungen oder der Marktbeobachtung statt.

3. Bilaterale Zusammenarbeit

Neben dem Engagement der Bundesnetzagentur in internationalen Gremien und Arbeitsgruppen konnten im Jahr 2014 erneut Besuchsdelegationen zu bilateralen Gesprächen in Bonn begrüßt werden. So empfing die Bundesnetzagentur beispielsweise eine Delegation aus Brasilien. Die Besucher wurden über die Struktur der Behörde, die Vorteile einer Regulierung über mehrere Sektoren und deren Synergieeffekte informiert. Des Weiteren stellte die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Bahnregulierung im Eisenbahnmarkt in Deutschland vor und tauschte sich hierzu mit den Besuchern aus.

Zu betonen ist unter der Überschrift „bilaterale Zusammenarbeit“ ferner der regelmäßige Austausch mit den EU Institutionen, insbesondere der EU-Kommission sowie Mitgliedern des EU-Parlamentes sowie interessierten Kreisen und Marktteilnehmern auch auf bilateraler Ebene.

4. Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore

Die EU-Verordnung 913/2010 sieht die Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr vor. Auf dieser Grundlage wurde der für Deutschland wichtige Korridor 1 zum 10. November 2013 in Betrieb genommen. Dieser sogenannte „Rhein-Alpen-Korridor“ hat folgenden Laufweg: Zeebrugge – Antwerpen/Amsterdam/Rotterdam – Duisburg/Köln – Basel – Mailand – Genua.

Im Januar 2014 wurde der erste Trassenkatalog für den Netzfahrplan 2015 veröffentlicht. Diese vorkonstruierten Trassen können seit dem Fahrplanwechsel Mitte Dezember 2014 genutzt werden. Die veröffentlichten vorkonstruierten Trassen können lediglich zentral über eine einzige Anlaufstelle, den sogenannten „Corridor One-Stop-Shop“ (C-OSS) bestellt werden. Im Falle von zwei oder mehr konkurrierenden Anträgen entscheidet der C-OSS, welchem Antragsteller die Nutzung der Trasse gewährt wird. Der zuständige C-OSS für den Korridor 1 wurde bei der DB Netz AG in Frankfurt eingerichtet. Die Überwachung des C-OSS wird durch die Bundesnetzagentur wahrgenommen. Für den Netzfahrplan 2015 hatte der Korridor 1 die größte Nachfrage aller bereits in Betrieb befindlichen Korridore zu verzeichnen. Das Angebot für den Netzfahrplan 2016 sieht eine erhöhte Anzahl an vorkonstruierten Zugtrassen sowie eine Flexibilisierung des Angebots vor.

Nach Art. 20 der EU Verordnung 913/2010 haben die Regulierungsbehörden bei der Überwachung des Wettbewerbs im Korridor zusammenzuarbeiten. Die am Korridor 1 beteiligten Regulierungsbehörden aus den Niederlanden, aus Belgien, Deutschland, der Schweiz und Italien haben sich über Aufgaben bei der Überwachung der Korridore und Regeln zur Zusammenarbeit geeinigt. Die Zusammenarbeit der

Regulierungsbehörden ist in einer Kooperationsvereinbarung geregelt.[22] Dort wird beschrieben, wie im Falle von Beschwerden bei der Vergabe von vorkonstruierten Trassen vorgegangen wird. Bisher gab es keinerlei Beschwerden von Zugangsberechtigten.

Auf Initiative der Bundesnetzagentur fanden im Jahr 2014 gemeinsam mit anderen europäischen Regulierungsbehörden zwei Informationsgespräche mit dem C-OSS des Korridors 1 bei der DB Netz AG in Frankfurt statt. Im Rahmen dieser Gespräche hat der C-OSS den Regulierungsbehörden seine Arbeitsweise sowie die Ergebnisse der ersten Zuweisungsphase für vorkonstruierte Trassen näher vorgestellt und erläutert. Die Gespräche boten die Möglichkeit, offene Fragen anzusprechen und zu klären. Den Regulierungsbehörden wurden umfangreiche, für die Regulierungstätigkeit hilfreiche Informationen zur Verfügung gestellt. Der Informationsaustausch soll in Zukunft verstetigt werden.

Die Bundesnetzagentur koordiniert die Aktivitäten der Regulierungsbehörden und nimmt stellvertretend an den Sitzungen des Exekutivrats (Vertreter der Mitgliedstaaten) teil. Auf Initiative der Exekutivräte der Korridore 1 und 2 (Rotterdam – Antwerpen – Luxembourg – Metz – Dijon – Lyon/Basel) haben sich im Jahr 2014 alle Korridore bemüht, einheitliche Regelungen für die Zuweisung von vorkonstruierten Zugtrassen zu entwickeln. An den Beratungen haben auch Vertreter der Betreiber der Schienenwege und der Regulierungsbehörden teilgenommen. Die einheitlichen Regelungen sollen zu einer besseren Kapazitätsnutzung beitragen und insbesondere korridorübergreifende Verkehre ermöglichen. Vier Güterverkehrskorridore wenden die neuen Regelungen testweise bereits für die Zuweisung von vorkonstruierten Zugtrassen für den Netzfahrplan 2016 an.

Des Weiteren ist Deutschland an den Korridoren 3 mit dem Laufweg Stockholm – Malmö – Kopenhagen – Hamburg – Innsbruck – Verona – Palermo und dem Korridor 8 mit dem Laufweg Bremerhaven/Rotterdam/Antwerpen — Aachen/Berlin – Warschau – Terespol (Grenze Polen/Belarus)/Kaunas beteiligt. Sie gehen zum 10. November 2015 in Betrieb. Im Januar 2016 werden erstmals auch in diesen Korridoren Trassenkataloge veröffentlicht werden. In beiden Korridoren trafen sich inzwischen die jeweils betroffenen Regulierungsbehörden, um Regeln zur Zusammenarbeit aufzustellen; erste Abstimmungen haben bereits stattgefunden. Die Koordinierung im Korridor 8 wird ebenfalls von der Bundesnetzagentur wahrgenommen.

---

[22] Zu finden unter http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Korridore/Cooperation%20agreement.pdf?__blob=publicationFile&v=2

III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor konnten im Jahr 2014 weitere Fortschritte verzeichnet werden. Dennoch verbleiben im gegenwärtigen Regulierungsrahmen erhebliche Herausforderungen.

Die Bundesnetzagentur wird im Jahr 2015 die Diskussionen zur Umsetzung der Neufassung des 1. Eisenbahnpaketes in nationales Recht und zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens des 4. Eisenbahnpakets und die damit verbundenen Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission begleiten. Auf internationaler Ebene stehen dabei über die zuvor genannten Gremien, Informationsquellen und Austauschmöglichkeiten mit EU-Partnern zahlreiche Instrumente zur Verfügung, an den Verhandlungen teilzunehmen und die Auffassung der Bundesnetzagentur aktiv in diese einzubringen. Wichtige Themen auf nationaler Ebene sind u. a. baubedingte Einschränkungen der Infrastruktur und daraus resultierende Erschwerniskosten, das Beschwerdemanagement auf europäischen Güterverkehrskorridoren, Anreizsysteme zur Verbesserung der Qualität in Personenbahnhöfen sowie die Entgelthöhen der DB Netz AG und DB Station&Service AG.

A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1. Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)“, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation. Im Zuge der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem novellierten AEG wurde die Reg TP im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens, der Energiemärkte und des Eisenbahnsektors den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, zudem in den Bereichen Telekommunikation und Post flächendeckend für angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen sowie Regelungen zu Frequenzen und Rufnummern zu schaffen. Darüber hinaus ist sie mit Aufgaben einer bundesweit zuständigen Planungsbehörde für den beschleunigten Ausbau von Elektrizitätsübertragungsnetzen betraut.

2. Aufbau der Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das AEG eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 1. Januar 2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleibt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus den §§ 14 bis 14g AEG, die durch die Regelungen der EIBV ergänzt werden. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

In der Bundesnetzagentur nimmt die Abteilung 7 die Aufgaben der Eisenbahnregulierung wahr. Die Abteilung 7 besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate für grundsätzliche Fragestellungen zuständig und drei Referate mit der operativen Regulierungstätigkeit betraut. Daneben ist in der Abteilung 3 die internationale Koordinierung der Eisenbahnregulierung angeordnet.

Innerhalb der Abteilung 7 übernimmt das Referat 701 vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig. Das

Grundsatzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch, unterstützt die anderen Referate bei Verfahren und betreut nationale sowie internationale Gesetzgebungsvorhaben. Das Referat 702 bearbeitet grundsätzliche volks- und betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation und unterstützt die übrigen Referate aus der ökonomischen Regulierungsperspektive. Es nimmt u. a. auch die Aufgaben Marktbeobachtung und Statistik sowie das Monitoring der BTR von Eisenbahnunternehmen und die Erhebung von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen wahr.

Die operativen Aufgaben der Eisenbahnregulierung werden in der Abteilung 7 von dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) sowie dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Das Referat 703 nimmt dabei u. a. Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten EVU für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§§ 14d, 14e und 14c AEG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen (§ 14c AEG). Zudem werden durch das Referat SNB, Rahmenverträge und Schienenwegekapazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet den diskriminierungsfreien Zugang zu und die diskriminierungsfreie Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für EVU und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (§ 2 Absatz 3c AEG).

Das Referat 705 überprüft die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze, die sich aus dem AEG und der EIBV ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und in Einzelverfahren Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Referat 705 ist zuständig für rechtlich-ökonomische Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen.

Innerhalb der Abteilung 3 ist das Referat 311 für internationale Grundsatzfragen und strategische Regulierungsansätze der bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Sektoren zuständig, also auch für den Eisenbahnsektor. Zudem koordiniert das Referat 311 die Mitarbeit bei Twinning- und Taiex-Projekten. Das Referat 312 betreut die internationale Koordinierung speziell für die Bereiche Telekommunikation und Eisenbahn. Im Bereich der Eisenbahn nimmt das Referat 312 die Aufgaben der Koordinierung der Mitarbeit in internationalen und europäischen Gremien und sektorspezifischer internationaler Berichtspflichten, der Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Terminen des Präsidiums und der Teilnahme an internationalen Konferenzen zur Vertretung der Bundesnetzagentur wahr.

3. Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates

werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Das aktuelle Mitgliederverzeichnis ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 30. Juni 2014 wurde der damalige brandenburgische Verkehrsminister Jörg Vogelsänger zum Vorsitzenden gewählt. Er löste den Bundestagsabgeordneten Gero Storjohann ab, der den stellvertretenden Vorsitz übernahm.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele ist der Eisenbahninfrastrukturbeirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Er berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichts. Außerdem hat er die Aufgabe, der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen. Die Bundesnetzagentur informiert den Eisenbahninfrastrukturbeirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Jahr 2014 vier Mal getagt. Insbesondere hat er sich mit der Belegbarkeit des Verkehrsleistungsfaktors, dem neuen Trassen- und Stationspreissystem sowie mit der Verteilung der Regionalisierungsmittel befasst. Des Weiteren galt seine Aufmerksamkeit weiterhin der personellen Besetzung von Stellwerken und deren zugangsrechtlichen Auswirkungen.

B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen — Neues Preissystem für den Bezug von Bahnstrom

Bis Juli 2014 wurde Bahnstrom von der DB Energie GmbH in einem sogenannten Vollversorgungstarif angeboten. In diesem Tarif waren die Netzzugangsentgelte, die Preise für die Bahnstromlieferung sowie weitere Dienstleistungen enthalten. Zudem wurden Mengen- und Laufzeitrabatte gewährt. Dieses Bahnstrompreissystem wurde von den Wettbewerbern kritisiert, insbesondere weil die darin enthaltenen Rabattregelungen sie im Verhältnis zu den Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG benachteiligten.

Aber auch die EU-Kommission (DG Competition) erhob erhebliche Bedenken gegen das Bahnstrompreissystem der DB Energie GmbH und eröffnete ein Kartellverfahren gegen die DB AG und deren Tochtergesellschaften. Im Rahmen dieses Verfahrens hat die Deutsche Bahn AG eine Verpflichtungszusage unterbreitet, die nach einigen Anpassungen dann Anfang 2014 in Kraft trat. Das Verfahren wurde daraufhin von der EU-Kommission eingestellt.

In der Vereinbarung wurden u. a. die getrennte Ausweisung der Bezugspreise für Bahnstrom und die von der Regulierungsbehörde genehmigten Netznutzungsentgelte, ein Verzicht auf Mengen- sowie Laufzeitrabatte, eine Einmalzahlung an konzernexterne Kunden in Höhe von 4 Prozent der Nettokosten auf Basis des Energiebezugs für die zurückliegenden zwölf Monate sowie die Trennung der Tätigkeitsbereiche Bahnstromnetz und Bahnstromlieferung geregelt. Die Vereinbarung der DB Energie GmbH mit der EU-Kommission hat eine Geltungsdauer von fünf Jahren ab Inkrafttreten eines neuen Bahnstrompreissystems.

Vor dem Hintergrund der Verpflichtungszusage hat die DB Energie GmbH zum 1. Juli 2014 ein neues Bahnstrompreissystem eingeführt. Mit Einführung der neuen Preissystematik wurden sämtliche Mengen- und Laufzeitrabatte abgeschafft. Die Entgelte für den Bezug von Bahnstrom und für die Netznutzung werden nunmehr gesondert ausgewiesen. Die Netznutzungsentgelte richten sich dabei nach den Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes. Für den Bezug von Bahnstrom kann zwischen den Tarifen "Bahnstrom classic" und „ Bahnstrom comfort" gewählt werden. Die Tarife unterscheiden sich im Wesentlichen in der angebotenen Flexibilität und damit auch in der Preishöhe. Das Produkt „Bahnstrom comfort" dient außerdem der Rückfallversorgung. Mit Einführung des neuen Bahnstrompreissystems realisiert sich auch die Möglichkeit, Bahnstrom über einen Drittanbieter zu beziehen. Hierdurch kann sich zukünftig tatsächlicher Wettbewerb beim Bezug von Bahnstrom entwickeln. Mit Einführung des neuen Preissystems wechselten bereits vereinzelte EVU zu einem anderen Anbieter.

Das neue Bahnstrompreissystem führte allerdings auch vermehrt zu Beschwerden bei der Bundesnetzagentur. Die Wettbewerber monieren u. a. die Systematik bei der Berechnung der Netznutzungsentgelte. Diese setzen sich bei mehr als 2.500 Benutzungsstunden aus einem festen Leistungspreis für die entnommene Jahreshöchstleistung und einem mengenabhängigen Arbeitspreis zusammen. Die neue Preissystematik kann bei den EVU zu Kalkulationsschwierigkeiten führen, da vor allem auftretende Lastspitzen, die die

Jahreshöchstleistung bestimmen, nicht vorhersagbar sind. Lastspitzen treten vor allem beim Beschleunigen der Züge und an größeren und langen Steigungen auf. Wann und wo welcher Zug zu einem bestimmten Zeitpunkt fährt, ist jedoch durch den Fahrplan und die Disposition des Betreibers der Schienenwege vorgegeben. Das der Netzentgeltsystematik zu Grunde liegende individuelle Nutzungsverhalten ist daher vor allem von Gegebenheiten geprägt, die außerhalb des Einflussbereichs des fahrenden EVU, nämlich in der jeweiligen Topografie und den Reglements des Schienenwegbetreibers liegen. Ein Lastgangmanagement zum Optimieren der Energiekosten ist für EVU nicht möglich, da dadurch auftretende Lastspitzen weder vermieden noch verschoben werden können. Gezielte Schulungsmaßnahmen der Lokführer z. B. bezüglich energiesparsamen Fahrens können zwar den Gesamtverbrauch senken, aber keine auftretenden Lastspitzen vermeiden.[23]

Die benannten Kalkulationsschwierigkeiten können daher u. a. zu Benachteiligungen bei der Übernahme zusätzlicher Zugleistungen innerhalb des Bezugszeitraumes insbesondere im Schienengüterverkehr, aber auch im Rahmen von Ausschreibungsverfahren im Schienenpersonennahverkehr auftreten. Die Bundesnetzagentur steht in Kontakt mit den Beteiligten und versucht vermittelnd eine Lösung für die Problematiken der einzelnen EVU auch in Zusammenarbeit mit der hausinternen Energieabteilung zu erarbeiten.

[23] Zu den Einzelheiten der Netzentgelte siehe Kapitel I D 4 Höhe und Entwicklung der Bahnstrompreise.

C Ausblick 2015

1. Rechtliche Grundsatzfragen

1.1 Umsetzung Recast/neues Eisenbahnregulierungsrecht

Nach dem gescheiterten Gesetzgebungsentwurf des Eisenbahnregulierungsrechts im Jahre 2013 hat sich die Bundesregierung dazu entschlossen, das Thema Eisenbahnregulierung erneut anzugehen. Geplant ist ein eigenständiges Eisenbahnregulierungsgesetz, welches die 1:1 Umsetzung des Recasts des Ersten Eisenbahnpakets (Richtlinie 2012/34/EU) vorsieht. Die Bundesnetzagentur wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bei der Gesetzgebung soweit wie möglich unterstützen. Unabhängig hiervon wird die Bundesnetzagentur im Rahmen der Recast-Umsetzung die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Unabhängigkeit der öffentlichen Betreiber der Schienenwege und zur getrennten Rechnungslegung von den Eisenbahnaufsichtsbehörden übernehmen. Hierzu sind die rechtlichen und ökonomischen Grundsätze und Verfahren zu erarbeiten, sowie die Prüfung der erforderlichen Daten durchzuführen.

1.2 Marktentwicklung bei Wartungseinrichtungen

Nach dem Entwurf des Neunten Eisenbahnrechtsänderungsgesetzes sollen Wartungseinrichtungen für vier Jahre von der Entgeltregulierung ausgenommen werden. Dies wird mit der Annahme begründet, dass sich bei den Leistungen der Wartungseinrichtungen für Schienenfahrzeuge Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern insoweit eingestellt hätte, dass eine Entgeltregulierung nicht erforderlich sei. Innerhalb der vier Jahre soll die Bundesnetzagentur jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Märkte der Wartungseinrichtungen erstellen, wobei die Bewertung sich an kartellrechtlichen Maßstäben orientieren soll. Die Bundesnetzagentur wird die weitere Gesetzgebung begleiten sowie nach Verabschiedung des Gesetzes mit der geforderten Prüfung der Marktentwicklung beginnen.

2. Zugangsregulierung

2.1 Überarbeitung der Regelungen für die Durchführung des Zugverkehrs

Wenn Störungen im Betriebsablauf infolge von Zugverspätungen und anderen Unregelmäßigkeiten auftreten, weicht der tatsächliche Zugverkehr vom Fahrplan ab. Das Instrument für die Wiederherstellung des Fahrplans ist die Disposition. Hierbei erteilt der Infrastrukturbetreiber durch seine in den Betriebszentralen arbeitenden Disponenten den einzelnen Zügen betriebliche Weisungen, z. B., dass ein langsam fahrender Zug in einem Überhol- oder Bahnhofsgleis warten soll, um von einem schneller fahrenden Zug überholt zu werden. Seitens der DB Netz AG gibt es Richtlinien, welche die Ziele der Disposition und deren Regeln festlegen und als Teil des betrieblich-technischen Regelwerks Bestandteil der SNB sind. Eine der Dispositionsregeln lautet, dass schneller fahrende Züge grundsätzlich Vorrang vor langsamer fahrenden Zügen haben.

Bezüglich der Anwendung dieser Dispositionsregel gab es bei der Bundesnetzagentur wiederholt Beschwerden von im Nahverkehr fahrenden EVU. Um die Problemlage grundsätzlich zu erörtern und zielführende Lösungsansätze zu entwickeln, initiierte die Bundesnetzagentur einen Arbeitskreis von im Nah- und Fernverkehr und im Güterverkehr fahrenden EVU unter Beteiligung der DB Netz AG. Im Ergebnis soll ein Positionspapier erarbeitet werden, das die Problemlage und Lösungsansätze beschreibt und zur

Stellungnahme des Marktes auf der Internetpräsenz der Bundesnetzagentur veröffentlicht werden soll. Mit dem Positionspapier soll der DB Netz AG eine hinreichende Informationsgrundlage für eine eventuelle Überarbeitung der Dispositionsregeln bzw. Veränderungen der Dispositionspraxis gegeben werden. Gleichzeitig soll das Positionspapier der Bundesnetzagentur zur Prüfung dienen, inwieweit sie sinnvolle Regulierungsmaßnahmen ergreifen kann.

2.2 Baumaßnahmen auf Schienenwegen — Weiterentwicklung von Regelungen

Das Thema „Baustellen und Auswirkungen auf EVU“ hat seit Jahren unverändert Priorität bei der Bundesnetzagentur. Seit 2009 wurden insbesondere die Neuaufstellungen von umfangreichen Richtlinien zur Baustellenplanung vereinbart, die eine frühe und zeitig gestaffelte Information der EVU über Baumaßnahmen und deren Abstimmung mit den EVU zum Gegenstand haben. In der Folge wurden die EVU je nach Auswirkung der Baumaßnahme frühzeitig über die Planungen unterrichtet. Dazu wurde ein IT-Tool entwickelt und für die EVU die Möglichkeit geschaffen, Kommentare und Hinweise zu den Planungen zu geben. Seit etwa eineinhalb Jahren gibt es jedoch deutliche Hinweise aus dem Markt, dass die vereinbarten Regelungen nicht systematisch umgesetzt werden und dass sich die Situation bezüglich der Baustellenplanung und -durchführung deutlich verschlechtert hat. Dies führte immer wieder zu kurzfristigen Anpassungen des Fahrplans, sodass es zu grundsätzlich vermeidbaren Verspätungen, Zugausfällen und Schienenersatzverkehr kam.

Die bisherigen Bemühungen der Bundesnetzagentur bei wichtigen Themen wie z. B. den notwendigen Änderungen von bestehenden Regeln und der Weiterentwicklung entsprechender IT-Technik, führten bislang nicht zu den erforderlichen Anpassungen. Daher sind gemeinsame Gespräche mit EVU und DB Netz AG geplant, um Lösungen für die aktuellen Probleme zu finden. Dabei soll auch geklärt werden, wie und bis wann die Vorschläge für die Weiterentwicklung von Regelungen umgesetzt werden können.

2.3 Ausbau und Verbindung aller Güterverkehrskorridore — Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden

Mit der EU-VO 913/10 wurde die Einrichtung von Güterverkehrskorridoren angeordnet. Die ersten dieser Güterverkehrskorridore sind mittlerweile in Betrieb genommen worden, weitere werden in den nächsten Jahren folgen. Bislang waren alle organisatorischen Maßnahmen und Regelungen auf die Einrichtung und den Betrieb nur eines Korridors ausgerichtet. Die ersten Erfahrungen mit den Güterverkehrskorridoren haben aber gezeigt, dass Verbindungen der Korridore untereinander in Form von vorkonstruierten Trassen notwendig sind. Dies betrifft z. B. in Deutschland drei verschiedene Korridore.

Zur Weiterentwicklung der Regelungen für die Verbindung aller Korridore untereinander sind umfangreiche Arbeiten in den verschiedenen internationalen Gremien notwendig. Ziel ist es bis Ende 2015 die notwendigen Vereinbarungen entsprechend der EU-VO zu erarbeiten und zu beschließen. Dieses findet weitgehend unter Beteiligung der Bundesnetzagentur statt. Aber auch die Regulierungsbehörden müssen ihre Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verbindung aller Korridore weiterentwickeln. Dies betrifft die Bearbeitung von Beschwerden von Zugangsberechtigten in Bezug auf Korridorangelegenheiten und Überwachungsaufgaben. Ziel ist es bis Ende 2015 solche Vereinbarungen zu entwickeln und zu beschließen.

2.4 Regulierung trimodaler Terminals, insbesondere an Schienengüterverkehrskorridoren

Terminals zum Umschlag von Ladeeinheiten zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern sind ein entscheidender Baustein für eine effiziente Logistikkette. Insbesondere die Anbindung des Verkehrsträgers

Eisenbahn darf dabei nicht zu kurz kommen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist es rechtlich eindeutig, dass alle Güterterminals, die Güter von/auf die Eisenbahn umschlagen können, der Regulierung unterfallen. Zahlreiche Terminalbetreiber in den deutschen Seehäfen und Betreiber von Terminals zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße (bimodale Terminals) haben in den vergangenen Jahren NBS aufgestellt. Einige Betreiber trimodaler Terminals in Binnenhäfen, die einen Umschlag zwischen den drei Verkehrsträgern, Schiene, Schiff und LKW an den bedeutenden Inlandswasserstraßen vornehmen, weigern sich, diese Transparenz als Grundlage für den diskriminierungsfreien Zugang zu schaffen. Gerade diese Terminals sind sehr häufig entlang der wesentlichen europäischen Schienengüterverkehrskorridore gelegen, deren Einrichtung zur Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Güterverkehrs auf der Schiene beitragen soll. Insbesondere im Zusammenhang mit dem erwarteten starken Zuwachs des Güteraufkommens in den Seehäfen spielt die Eisenbahninfrastruktur im Hinterland eine zentrale Rolle.

Die Bundesnetzagentur führt seit Ende 2013 ein Musterverfahren gegen einen Betreiber eines solchen trimodalen Terminals in einem verkehrswesentlichen Binnenhafen. Schwerpunkt der Auseinandersetzung ist die von diesen Terminalbetreibern aufgeworfene Frage, ob derartige Terminals der Regulierung unterworfen sind. Die Bundesnetzagentur geht in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung davon aus, dass die Terminals gemäß dem Wortlaut des Gesetzes der Regulierung unterliegen. Die Umschlageinrichtung an einem Terminalgleis ist aufgrund des unmittelbaren Bezuges zum Eisenbahnverkehr Bestandteil dieser Eisenbahninfrastruktur. Die Tatsache, dass Güterterminals regelmäßig auch andere Funktionen neben dem Umschlag von/auf die Bahn erfüllen, nämlich den Umschlag von/auf die Straße und/oder das Schiff, ändert an der Funktion für den Eisenbahnverkehr nichts. Unter regulatorischen Gesichtspunkten ist auch die Verpflichtung zur Gewährung des Drittzugangs zu einem Terminal, die im Zusammenhang mit einer öffentlichen Förderung besteht, nicht ausreichend. Das Regulierungsrecht enthält weitergehende Pflichten: Die Erstellung von Nutzungsbedingungen sowie Mitteilungspflichten bei der Erstellung und Änderung dieser Bedingungen und für beabsichtigte Ablehnungen von Zugangsanträgen mit entsprechenden Prüf- und Widerspruchsrechten der Bundesnetzagentur. Diese Rechte und Pflichten unterstützen die Umsetzung des diskriminierungsfreien Zugangs in der Praxis. Die derzeitige Gesetzeslage sieht auch keine Ausnahme für privat finanzierte Terminals speziell von Spediteuren oder Operateuren vor.

Das Musterverfahren wird in 2015 in der gerichtlichen Auseinandersetzung weitergeführt. Entsprechend dem Fortgang der gerichtlichen Auseinandersetzung wird die Bundesnetzagentur die derzeit ruhend gestellten Verfahren gegen weitere Terminalbetreiber in 2015 wieder aufgreifen.

3. Entgeltregulierung

3.1 Trassenpreissystem 2017

Die DB Netz AG beabsichtigt die Einführung eines neuen Trassenpreissystems ab der Netzfahrplanperiode 2017. Dabei handelt es sich um eine grundlegend überarbeitete Preisbildungssystematik auf Basis der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs sowie marktsegmentspezifischer und tragfähigkeitsbasierter Vollkostendeckungs-Aufschläge. Bereits 2014 begannen die DB Netz AG und die Bundesnetzagentur einen intensiven Dialog, damit die Neukonzeptionierung der Trassenentgelte im Jahr 2015 abgeschlossen werden kann. Der vereinbarte Zeitplan sieht vor, dass die DB Netz AG bis Ende März das überarbeitete Trassenpreissystems mit allen Marktteilnehmern konsultiert, um den Markt möglichst frühzeitig in die Überlegungen einzubeziehen und marktseitige Anmerkungen bei den weiteren Planungen berücksichtigen zu können. Bis September ist das Preissystem zu finalisieren und die entsprechende Beschreibung in den

beabsichtigten SNB vorzunehmen. Hieran werden sich das eisenbahnrechtliche Stellungnahmeverfahren der Zugangsberechtigten und die entsprechende Mitteilung an die Bundesnetzagentur nach § 14d AEG anschließen. Die Bundesnetzagentur wird sowohl die Marktkonsultation als auch die weiteren konzeptionellen Schritte der DB Netz AG aktiv begleiten.

3.2 Mitteilungspflicht der Listen der Entgelte

Die Bundesnetzagentur hat im letzten Jahr für den deutschen Eisenbahnmarkt eine Überprüfung der Wettbewerbsrelevanz der Betreiber der Schienenwege vorgenommen. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die Bundesnetzagentur im Jahr 2015 von der Möglichkeit nach § 14e Abs. 4 AEG Gebrauch machen, wonach Betreiber der Schienenwege mit einem geringen Potential der Wettbewerbsbeeinträchtigung befristet von der Pflicht zur Mitteilung der Liste der Entgelte befreit werden können. Bei allen weiterhin als marktrelevant erachteten Betreiber der Schienenwege wird die Bundesnetzagentur sicherstellen, dass diese über veröffentlichte und jährlich aktuelle Entgeltlisten verfügen. Hierzu ist auch die Einführung eines von der Bundesnetzagentur entwickelten „Erhebungsbogens“ vorgesehen, der die Betreiber der Schienenwege in die Lage versetzt, den Anforderungen der Bundesnetzagentur an ihre Mitteilungs- und Darlegungspflicht der Entgelte nach § 14d AEG einheitlich und vollständig, auch vor dem Hintergrund der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, nachkommen zu können.

3.3 Stationspreissystem 2015

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, im Jahr 2015 mit einer umfassenden Prüfung der Stationspreishöhen der DB Station&Service AG zu beginnen. Hierbei wird sie insbesondere auf die Erfahrungen aus der mittlerweile weit vorangeschrittenen Trassenpreisprüfung bei der DB Netz AG zurückgreifen können. Ziel ist es, die Kostengrundlage für die Stationspreiskalkulation tiefergehend zu prüfen. Der Fokus wird hierbei zum einen auf der Verursachungsgerechtigkeit der für den Zugang zu Personenbahnhöfen und den damit verbundenen Leistungen erfassten bzw. zugeordneten Kosten liegen. Da der Entgeltmaßstab zudem eine unangemessene Überschreitung der Entgelte über die entstandenen Kosten verbietet, wird zum anderen auch die erzielte Rendite einen Schwerpunkt der Prüfung bilden. Die bilanziellen Vermögenswerte und Kapitalpositionen (Kapitalbasis) sind hierfür die Grundlage für die Bemessung der maximal zulässigen Rendite, bei der auf bereits vorliegende und aktualisierte Gutachten durch die Bundesnetzagentur zurückgegriffen werden kann.

4. Internationale Aufgaben

4.1 Independent Regulators´Group-Rail

Im Bereich der Eisenbahnregulierung haben die europäischen Vorgaben weitreichenden Einfluss auf das nationale Handeln. Die Bundesnetzagentur wird sich daher im Jahr 2015 weiterhin aktiv in die Arbeit des Gremiums und der IRG-Arbeitsgruppen einbringen. Wie bereits im vergangenen Jahr sollen in den verschiedenen Arbeitsgruppen Positionspapiere und Berichte zu wichtigen europäischen Eisenbahnthemen der Bereiche Zugang, Entgelte, Marktbeobachtung sowie der Legislativvorhaben erarbeitet werden, die als wertvoller Input für die Verhandlungen zwischen den europäischen Institutionen dienen. Die IRG-Rail hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 2011 als wichtiges Gremium auf europäischer Ebene entwickelt, das sich auch für 2015 zum Ziel gesetzt hat, die Harmonisierung und konsistente Regulierung im europäischen Eisenbahnmarkt weiter voranzutreiben. IRG-Rail wird sich u. a. weiterhin aktiv an den Diskussionen zu den von der Europäischen Kommission vorgelegten Legislativvorschlägen beteiligen. Darüber hinaus wird auch die bisherige Arbeit bei der Marktbeobachtung fortgeführt. Der jährlich auf der IRG-Rail-Internetseite

veröffentlichte „Market Monitoring Report“ bietet einen Überblick über die Marktstrukturen, Infrastrukturdaten sowie Entwicklungen auf den Personenverkehrs-und Frachtmärkten in den IRG-Rail-Mitgliedsländern. Die Bundesnetzagentur wird ebenfalls weiterhin eng mit den Mitgliedern von IRG-Rail bei der Errichtung und Überwachung der Güterverkehrskorridore zusammenarbeiten.

4.2 Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden

Das im Recast des Ersten Eisenbahnpakets vorgesehene formelle europäische Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (ENRRB) wird im folgenden Jahr seine Arbeit u. a. zu den zahlreichen Durchführungsrechtsakten fortsetzen. Die dem Komitologieausschuss des Eisenbahnbereichs (SERAC) vorzulegenden Entwürfe der Durchführungsrechtsakte werden vorher in diesem Netzwerk diskutiert. Auf diese Weise können die Erfahrungen der nationalen Regulierungsbehörden einbezogen werden. Die Bundesnetzagentur wird sich in die Arbeit dieses Netzwerks einbringen und ihre Aktivitäten auch innerhalb von IRG-Rail dahingehend fortsetzen.

4.3 Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission

Hierfür wurden 19 Themenbereiche identifiziert, in welchen die EU-Kommission verschiedene Regelungen und Verfahren konkretisieren möchte. Im Rahmen der Neufassung des Ersten Eisenbahnpakets (Recast) sind der Europäischen Kommission verschiedene Befugnisse zum Erlass von Durchführungsrechtsakten eingeräumt worden. Auf ihren Vorschlag sollen im Jahr 2015 in verschiedenen Themenbereichen Durchführungsrechtsakte erlassen werden. Diese betreffen u. a. Fragen der Rahmenverträge, der Kosten, die aufgrund des unmittelbaren Zugbetriebs anfallen (direkte Kosten), den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Services, die Einführung des europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS) und der Marktbeobachtung (RMMS). Bei den Rahmenverträgen geht es um die Ausgestaltung von Verträgen zwischen den Infrastrukturunternehmen und den EVU, die eine längerfristige Nutzung von Infrastrukturkapazität vereinbaren wollen. Die EU-Kommission plant Vorgaben zum Umfang und Aufgabe solcher Verträge vorzugeben. Bei den direkt zurechenbaren Kosten sollen die zur Berechnung zugrunde zu legenden Grundsätze bestimmt werden. Mit Blick auf den Themenkomplex „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ sind u. a. Transparenzvorgaben, Zugangsrechte im Einzelnen, Vorgaben zur Zuweisung von Kapazitäten sowie Regelungen zu Entgelten von zentraler Bedeutung. Mit dem Ziel der breiteren Einführung des europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems sollen Anreize zur Umrüstung von Lokomotiven durch die Differenzierung der Trassenpreise gesetzt werden. Der Durchführungsrechtsakt zur europäischen Marktbeobachtung RMMS regelt die benötigte Datenerhebung. Die Bundesnetzagentur wird für diese Themen das Rechtssetzungsverfahren im Rahmen der ihr zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben begleiten und dabei ihre Erfahrungen aus der Regulierungspraxis einbringen.

4.4 Europäischer Rechtsrahmen

Die Bundesnetzagentur wird in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie im Rahmen der verschiedenen Arbeitsgruppen von IRG-Rail weiterhin aktiv an den Diskussionen über die Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens teilnehmen und den Gesetzgeber unterstützen. Kernthemen sind im kommenden Jahr weiterhin die Liberalisierungsbestrebungen des Eisenbahnmarktes auf der Grundlage des „Vierten Eisenbahnpaketes“ der Europäischen Kommission. Für die Bundesnetzagentur ist besonders der politische Teil dieses Paketes wichtig, in welchem die Vorschläge zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU und zur Änderung der VO 1370/2007 bezüglich der Öffnung des nationalen Schienenpersonenverkehrs enthalten sind. Am 26. Februar 2014 hat das EU-Parlament in der

ersten Lesung Vorschläge verabschiedet. Zurzeit befindet sich das vierte Eisenbahnpaket im Europäischen Rat, der in den zuständigen Arbeitsgruppen zu vielen Themen bereits seine Arbeit aufgenommen hat. Aufgrund des voranschreitenden Verhandlungsprozesses werden die Beratungen im Jahr 2015 vorrangig zu Fragen der vollständigen Liberalisierung des nationalen Schienenverkehrs sowie der strukturellen Trennung von Eisenbahninfrastruktur und EVU erfolgen. Auch hierzu wird sich die Bundesnetzagentur in 2015 bei den noch andauernden Diskussionen aktiv einbringen. Neben individuellen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten wird auch die IRG-Rail zu mehreren Themenkomplexen zeitnah Positionspapiere erstellen. So wird sich die Arbeitsgruppe „Emerging Legislative Proposals in the Railway Sector“ u. a. mit der zukünftigen Rolle und den Aufgaben der Regulierungsbehörden, mit den Vorgaben zur öffentlichen Ausschreibung im Eisenbahnsektor sowie mit Vorgaben zur Behandlung von Rollmaterial mit Blick auf einen wettbewerblichen Markt befassen.

Zusammenfassung

Der Wachstumstrend der kumulierten Umsätze im Eisenbahnmarkt setzt sich in 2013 mäßig fort. Die Verkehrsleistung stieg gegenüber dem Vorjahr ebenfalls nur leicht. Der Anteil der Wettbewerber am kumulierten Umsatz konnte indessen von 17 auf 18 Prozent gesteigert werden.

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur stellt die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen dar. Neben grundsätzlichen Sachverhalten wie der Vorlage und Überarbeitung von SNB mit sämtlichen Regelwerken befasst sich die Bundesnetzagentur mit konkreten betrieblichen und technischen Netzzugangsproblemen.

Im Bereich der Entgeltregulierung liegt der Fokus weiterhin auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte in Höhe und Struktur. So wurde die Entgelthöhenprüfung bei der DB Netz AG in 2014 fortgeführt. Darüber hinaus stand die Bundesnetzagentur in einem kontinuierlichen und intensiven Diskurs mit der DB Netz AG zur Konzipierung eines neuen Trassenpreissystems 2017.

Teil I Marktentwicklung

Der kumulierte Umsatz im Eisenbahnmarkt ist im Jahr 2013 auf 18,7 Mrd. Euro gestiegen und setzt damit den stetigen Wachstumstrend seit 2009 fort. Allerdings fiel das Umsatzwachstum seit Beginn der Marktuntersuchungen der Bundesnetzagentur am geringsten aus. Damit scheint sich das vergleichsweise geringe Wirtschaftswachstum in Deutschland und Europa auf die Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt ausgewirkt zu haben (Kapitel I A 1 und I A 2). Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Verkehrsleistung, die ebenfalls durch ein moderates Wachstum geprägt ist. Im Schienenpersonennahverkehr erhöhte sich die Anzahl der Personenkilometer leicht von 53. Mrd. auf 54 Mrd. Im Schienenpersonenfernverkehr blieb die Verkehrsleistung mit 37 Mrd. Personenkilometern konstant. Im Schienengüterverkehr hingegen konnte ein Wachstum von 111 Mrd. auf knapp 113 Mrd. Tonnenkilometer beobachtet werden (Kapitel I A 3). Einen erstmaligen Aufschwung erlebte die Entwicklung der Beschäftigung im Eisenbahnmarkt. Nach jahrelanger Stagnation der Beschäftigungszahlen bei ca. 138.000 Vollzeitäquivalenten stiegen diese in 2013 auf 142.000 Vollzeitäquivalente an (Kapitel I A 4).

Neben der absoluten Höhe der Umsätze konnte in 2013 ferner der Anteil der Wettbewerber am kumulierten Umsatz von 17 auf 18 Prozent gesteigert werden. Dabei entwickelten sich die Wettbewerberanteile im Schienengüterverkehr mit einem Anstieg von 30 auf 33 Prozent am stärksten. Im Schienenpersonennahverkehr konnte der Anteil von 18 auf 19 Prozent gesteigert werden. Allein im Schienenpersonenfernverkehr zeigt sich ein unverändertes Bild, mit einem Wettbewerberanteil von weniger als einem Prozent (Kapitel I B).

Gemessen am Gesamtumsatz von 18,7 Mrd. Euro entfallen rund 30 Prozent auf die Entgelte, die für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur anfallen. Die Summe der gezahlten Infrastrukturnutzungsentgelte belief sich in 2014 auf insgesamt 5,6 Mrd. Euro. Davon entfällt der größte Anteil mit gut 4,4 Mrd. Euro auf die Trassenentgelte für die Nutzung der Schienenwege. Der verbleibende Betrag setzt sich aus Entgelten für die Nutzung von Stationen (knapp 0,8 Mrd. Euro) sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (circa 0,4 Mrd. Euro) zusammen (Kapitel I D 1). Die mittleren Trassenentgelte sind über die vergangenen Jahre kontinuierlich gestiegen. Im Vergleich zu 2007 lag das mittlere Trassenentgelt in 2014 im Schienenpersonennahverkehr um rund 17 Prozent, im Schienengüterverkehr um rund 19 Prozent sowie im Schienenpersonenfernverkehr um rund 20 Prozent höher. Im Vergleich hierzu betrug die allgemeine Inflation im identischen Zeitraum 11 Prozent (Kapitel I D 2). Parallel zur Entwicklung der Trassenentgelte haben sich auch die Entgelte für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen mit einer Steigerung von 20 Prozent gegenüber 2007 deutlich erhöht (Kapitel I D 3).

Im Gegensatz zur Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte sanken im Jahr 2013 erstmals die Bahnstrompreise der DB Energie GmbH. Gleichzeitig stieg die Vergütung für rückgespeisten Strom erheblich. Dieser Trend setzte sich Anfang 2014 fort. Bis zum ersten Halbjahr 2014 sank der Bahnstrompreis im Hochtarif um knapp 11 Prozent, im Niedrigtarif um 2 Prozent. Die Vergütung für rückgespeisten Bahnstrom stieg gleichzeitig um 32 Prozent im Niedrigtarif und knapp 30 Prozent im Hochtarif. Damit wurden insgesamt rund 75 Prozent der Bezugskosten für den Traktionsstrom bei der Rückspeisung wieder vergütet (Kapitel I D 4).

Die wirtschaftliche Situation der EVU kann als überwiegend stabil betrachtet werden. Mit einem Anteil von 76 Prozent weisen mehr als drei Viertel der am Markt aktiven EVU für das Geschäftsjahr 2013 ein positives Betriebsergebnis aus. Sowohl der Anteil der Unternehmen im Schienenpersonenverkehr als auch im

Schienengüterverkehr, die ein positives Betriebsergebnis erzielt haben, konnte gegenüber den vorherigen Geschäftsjahren gesteigert werden. Den nichtbundeseigenen Betreibern der Schienenwege hingegen ist es in ihrer Gesamtheit nach den vorliegenden Informationen im gesamten Zeitrahmen von 2009 bis 2013 in keinem Geschäftsjahr hinsichtlich der Bereitstellung von Trassen gelungen einen Gewinn zu erwirtschaften (Kapitel I D 6).

Teil II Tätigkeiten

Im Rahmen der neunten Markterhebung verschickte die Bundesnetzagentur Erhebungsbögen an mehr als 800 Unternehmen. Die Unternehmen übermittelten Informationen u. a. zu Unternehmensgegenstand, zu Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2013. Mit der Marktbeobachtung erlangt die Bundesnetzagentur umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Des Weiteren fließen Sie in den Bericht der IRG-Rail ein und werden der EU-Kommission zum Zweck der internationalen Marktüberwachung zur Verfügung gestellt (Kapitel II A).

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur stellt die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen dar. Dabei geht es überwiegend um grundsätzliche Sachverhalte wie der Vorlage und Überarbeitung von SNB mit sämtlichen Regelwerken. So hat die Bundesnetzagentur im Oktober 2014 die beabsichtigten Änderungen der SNB 2016 der DB Netz AG geprüft und gegen einige Regelungen widersprochen bzw. einige Ergänzungen der Regelungen angeordnet. Darüber hinaus haben zahlreiche Betreiber von Schienenwegen der Bundesnetzagentur die Änderungen ihrer SNB zur Prüfung vorgelegt. Die Bundesnetzagentur hat die darin enthaltenen konkreten neuen Netzzugangsregelungen hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen und nach den Vorgaben des Eisenbahnrechts geprüft. Des Weiteren forderte die Bundesnetzagentur 2014 erneut einige Betreiber von Schienenwegen auf, der Pflicht zur Aufstellung von SNB nachzukommen (Kapitel II B 2).

Neben den zuvor genannten fortlaufenden Tätigkeiten befasst sich die Bundesnetzagentur mit konkreten betrieblichen Netzzugangsproblemen. So konnte die Bundesnetzagentur mit der DB Netz AG eine Einigung im Vergleichswege über das seit 2009 streitig geführte Verfahren zum BTR erzielen. Das BTR enthält die Beschreibung von rechtlichen, betrieblichen und technischen Vorgaben für die Nutzung der Schienenwege und Serviceeinrichtungen und bildet für die EVU eine wesentliche Planungsgrundlage für langfristige Investitionen in Personal, Fahrzeuge und Ausstattung. Die geführten Vergleichsgespräche zwischen den Parteien endeten am 7. März 2014 mit dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (Kapitel II B 3.1).

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur gemeinsam mit der DB Netz AG in mehreren Gesprächen ein Verfahren erarbeitet, das für die Zuweisung von Kapazitäten im Fall von baubedingt eingeschränkter Infrastruktur Anwendung finden kann. Hintergrund der Gespräche war die unzureichende Gesetzeslage, die für diesen Fall keine Regelungen vorsieht, welche den Anforderungen einer marktgerechten Kapazitätszuteilung gerecht werden (Kapitel II B 3.2). Ferner befasste sich die Bundesnetzagentur mit Einschränkungen der Gleisnutzlänge durch die Neuinbetriebnahme von Elektronischen Stellwerken (Kapitel II B 3.4). Darüber hinaus befasste sich die Bundesnetzagentur ebenfalls mit technischen Netzzugangsproblemen, z. B. mit Grenzlasten und der Gewährung gesicherter Durchfahrten, der Verwendung von Bremssand auf Gleisstromkreisen, den Problemen von 42-Hertz-Gleisstromkreisen und Diesel-Fahrzeugen und abweichenden Fahrzeuganforderungen der SNB im Vergleich mit dem Zulassungsprozess (Kapitel II B 3.5).

Im Bereich der Entgeltregulierung liegt der Fokus weiterhin auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte in Höhe und Struktur (Kapitel II D). Auch im Jahr 2014 war die Tätigkeit der Bundesnetzagentur geprägt durch die Fortführung der Entgelthöhenprüfung bei der DB Netz AG. Detaillierte Prüfungen wurden im Bereich der entgeltbestimmenden Kosten und der erzielten Rendite durchgeführt, so dass dieses Verfahren zum Jahreswechsel in die finale Phase überführt werden konnte (Kapitel II D 2.1).

Darüber hinaus stand die Bundesnetzagentur in einem kontinuierlichen und intensiven Diskurs mit der DB Netz AG zur Konzipierung eines neuen Trassenpreissystems, welches das Unternehmen mit der Netzfahrplanperiode 2016/2017 einführen will. Im Mittelpunkt dieses neuen Entgeltsystems steht die europarechtlich vorgesehene Orientierung der Trassenentgelte an den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, die um marktsegmentspezifische und tragfähigkeitsorientierte Vollkostendeckungsaufschläge ergänzt werden. Mit dem Wechsel von einer streckenkategorieorientierten hin zu einer marktsegment- bzw. nachfrageorientierten Preislogik handelt sich dabei nicht um eine Weiterentwicklung des bestehenden Preissystems sondern um ein grundlegend neues System (Kapitel II D 2.2).

Einer gerichtlichen Klärung (Kapitel II E) unterlagen im Jahr 2014 die Verfahren

- mit der DB Netz AG zur sogenannten 20-Stunden-Regelung,
- zu den Preisen der Stationsnutzung im Falle HKX,
- zur Stationsnutzung durch NWB/Kelios,
- zur Reichweite der Regulierung von Wartungseinrichtungen,
- zum Zugang von Speditionen zur Eisenbahninfrastruktur und
- zum Zugang zu Verladerampen des Sylt-Shuttles.

Internationale Aufgaben spielen in der Eisenbahnregulierung weiterhin eine wichtige Rolle (Kapitel II F). Neben der Fortführung der Arbeit in den verschiedenen internationalen Gremien wurde die Zusammenarbeit in der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer fortgeführt und intensiviert. In dieser tauschen Eisenbahnregulierungsbehörden aus 25 Mitgliedstaaten Erfahrungen aus und entwickeln in verschiedenen Arbeitsgruppen gemeinsame Ansätze zur Sicherstellung einer effizienten, marktgerechten und über die Ländergrenzen konsistenten Regulierung in Europa.

Teil III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Diese Aufgabe wird durch die Abteilung Eisenbahnregulierung wahrgenommen.

Als Herausforderung im gegenwärtigen Regulierungsrahmen sieht die Bundesnetzagentur das neue Preissystem für den Bezug von Bahnstrom. Bis Juli 2014 wurde Bahnstrom von der DB Energie GmbH in einem sogenannten Vollversorgungstarif angeboten. In diesem Tarif waren die Netzzugangsentgelte, die

Preise für die Bahnstromlieferung sowie weitere Dienstleistungen enthalten. Zudem wurden Mengen- und Laufzeitrabatte gewährt. Dieses Bahnstrompreissystem wurde von den Wettbewerbern kritisiert, insbesondere weil die darin enthaltenen Rabattregelungen sie im Verhältnis zu den Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG benachteiligten (Kapitel III B).

Die Bundesnetzagentur wird im Bereich der Eisenbahnregulierung im Jahr 2015 die Diskussionen zur Umsetzung der ersten Neufassung des 1. Eisenbahnpaketes („Recast") in nationales Recht sowie die Ansätze der Europäischen Kommission zum Erlass von damit verbundenen Durchführungsrechtsakten auf Anfragen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, der EU-Kommission im europäischen Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden und innerhalb der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer beratend begleiten (Kapitel III C). Darüber hinaus stehen auf internationaler Ebene sowohl die Mitwirkung innerhalb der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer und dem europäischen Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden als auch die Begleitung zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens („4. Eisenbahnpaket") im Fokus. Auf nationaler Ebene wird sich die Bundesnetzagentur in operativer Hinsicht insbesondere mit baubedingten Einschränkungen der Infrastruktur und daraus resultierenden Erschwerniskosten, dem Beschwerdemanagement auf europäischen Güterverkehrskorridoren und der Regulierung trimodaler Terminals befassen. Im Bereich der Entgeltregulierung wird die Bundesnetzagentur den bereits 2014 begonnenen Dialog mit der DB Netz AG und die Konsultation des Marktes fortsetzen, damit die Neukonzeptionierung der Trassenentgelte im Jahr 2015 abgeschlossen werden kann.

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 10
Abbildung 2: Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt nach Verkehrsarten 11
Abbildung 3: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des Schienenpersonennahverkehrs 12
Abbildung 4: Entwicklung des Verkehrsaufkommens 13
Abbildung 5: Entwicklung der Verkehrsleistung 13
Abbildung 6: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt 14
Abbildung 7: Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt 15
Abbildung 8: Entwicklung des Wettbewerbs in den Segmenten 16
Abbildung 9: Betriebsleistung auf öffentlichen Schienenwegen 18
Abbildung 10: Bewertung Themenbereich Schienenwege 19
Abbildung 11: Bewertung Themenbereich Serviceeinrichtungen 20
Abbildung 12: Umsatz im Eisenbahninfrastrukturmarkt nach Nutzungsentgelten 21
Abbildung 13: Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der EIU nach Verkehrsarten 22
Abbildung 14: Entwicklung der durchschnittlichen Trassenentgelte 23
Abbildung 15: Entwicklung der durchschnittlichen Stationsentgelte 24
Abbildung 16: Höhe der Netzentgelte in Abhängigkeit von den Benutzungsstunden (Cent je kWh) 25
Abbildung 17: Entwicklung der Netzentgelte der Stromnetzbetreiber (Cent je kWh) 26
Abbildung 18: Bewertung Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme 27
Abbildung 19: Bewertung Preis-Leistungs-Verhältnis der Infrastrukturbetreiber (Entgelthöhen) 28
Abbildung 20: Betriebsergebnisse der EVU 29
Abbildung 21: Ergebnisse der EVU nach Verkehrsarten 29
Abbildung 22: Ergebnisse der nichtbundeseigenen EVU nach Verkehrsarten 30
Abbildung 23: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Schienenwege 31
Abbildung 24: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Serviceeinrichtungen 32
Abbildung 25: Entwicklung der Endkundenpreise 32
Abbildung 26: Anteil der EIU mit erstellten Nutzungsbedingungen 34
Abbildung 27: Anteil der EIU mit Entgeltlisten 35
Abbildung 28: Mitteilungseingänge nach §14d AEG 36

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BdS	Betreiber der Schienenwege
BTR	Betrieblich-technisches Regelwerk
BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ENRRB	Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden
ENV	Einzelnutzungsvertrag
ERTMS	European Rail Traffic Management System
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
HKX	Hamburg-Köln-Express GmbH
IRG-Rail	Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer
MoU	Memorandum of Understanding
NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NWB	NordWestBahn GmbH
OSS	One-Stop-Shop
OVG	Oberverwaltungsgericht
PEK	Plan zur Erhöhung der Schienenwegskapazität
RMMS	Rail Market Monitoring Scheme
RNE	Rail Net Europe
SERAC	Single European Railway Area Commitee
SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen

TPS	Trassenpreissystem
VG	Verwaltungsgericht



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333